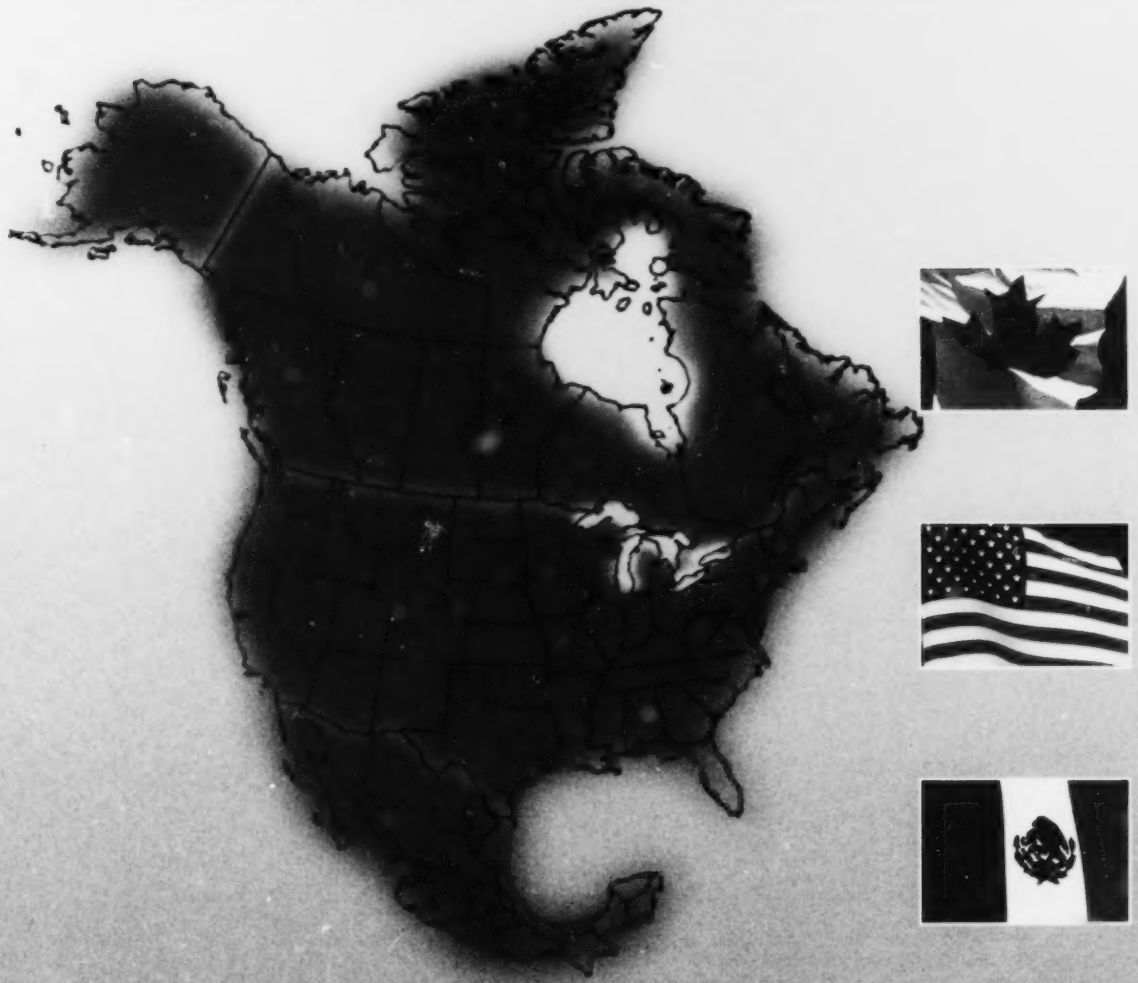
CÁMARA DE LOS COMUNES
CANADÁ

SOCIOS EN AMÉRICA DEL NORTE

PROMOVER LAS RELACIONES DE CANADÁ CON ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO



Informe del Comité Permanente
de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional

Bernard Patry, Diputado
Presidente

Diciembre de 2002

Por la presente, el Presidente de la Cámara autoriza la reproducción total o parcial de este documento para su utilización en centros de enseñanza y para otros fines, como el estudio privado, la investigación, la crítica, el análisis o la elaboración de reseñas para la prensa. Toda reproducción o utilización comercial o de otro tipo de esta publicación requiere la autorización por escrito previa y expresa del Presidente de la Cámara de los Comunes.

Si este documento contiene fragmentos o el texto completo de escritos presentados al Comité, debe obtenerse de sus respectivos autores el permiso para reproducir dichos escritos, ya sea en su totalidad o en parte.

Los testimonios de las reuniones públicas del Comité están disponibles en Internet en http://www.parl.gc.ca

Disponible en el Ministerio de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá — Servicio de Publicaciones, Ottawa, Canadá K1A 0S9

SOCIOS EN AMÉRICA DEL NORTE
Promover las relaciones de Canadá con Estados Unidos y México

Informe del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional

Bernard Patry, Diputado
Presidente

Diciembre de 2002

103-05073/

COMITÉ PERMANENTE DE ASUNTOS EXTERIORES Y COMERCIO INTERNACIONAL

PRESIDENTE

Bernard Patry

VICEPRESIDENTES

Diane Marleau — Stockwell Day

MIEMBROS

Sarkis Assadourian
Stéphane Bergeron
Aileen Carroll
Bill Casey
Irwin Cotler
John Duncan
Art Eggleton
Mark Eyking
John Harvard
Marlene Jennings
Francine Lalonde
Keith Martin
Deepak Obhrai
Pat O'Brien
Svend Robinson

OTROS DIPUTADOS QUE PARTICIPAN EN ESTE ESTUDIO

Jean Augustine
George Baker
Rick Casson
Joe Comartin
Antoine Dubé
Bill Graham
Stan Keyes
Jason Kenney
Pat Martin
Anita Neville
Brian Pallister
Pierre Paquette
Jerry Pickard
Yves Rocheleau
Peter Stoffer

SECRETARIO DEL COMITÉ

Stephen Knowles

DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA DE LA BIBLIOTECA DEL PARLAMENTO

Gerald Schmitz, Analista Principal

James Lee — Peter Berg
Jay Sinha — Michael Holden

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE

El informe del Comité aparece en un momento muy oportuno y constituye al mismo tiempo una ocasión de tratar de las relaciones de Canadá con nuestros socios del continente norteamericano. Cuando se planteó por primera vez la idea de realizar dicho estudio, se prestó especial atención a las controversias comerciales y a la evolución de las relaciones económicas más generales, tanto la relación con Estados Unidos, que reviste una importancia crítica, como la creciente relación con México. Actualmente continúa haciéndose hincapié en estas cuestiones, pero tras los trágicos ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, las preocupaciones por la seguridad pasaron a primer plano. Teniendo en cuenta la urgencia de dichas inquietudes, elaboramos hace un año un informe preliminar sobre cuestiones norteamericanas a la luz de las nuevas dimensiones de la seguridad.

Durante el pasado año, el Comité llevó a cabo un amplio proceso de consulta en todo Canadá. Gracias a los esfuerzos del Embajador Michael Kergin, en Washington, y del Embajador Keith Christie, en México, así como de sus dedicados colaboradores, pudimos celebrar reuniones con interlocutores clave durante las visitas a Estados Unidos y México. Nuestro objetivo era examinar de forma integral y en detalle el futuro de las relaciones de Canadá con Estados Unidos y México, para tratar de mejorarlas a fin de que respondan a los intereses soberanos de Canadá, promuevan los valores canadienses y fomenten la prosperidad y la seguridad a largo plazo de los canadienses. Se trata de una ardua tarea, más complicada que nunca, pero creemos que puede realizarse gracias a las iniciativas de amplias miras que se proponen en este informe.

Quisiera reconocer la labor de mis predecesores: Bill Graham, Ministro de Asuntos Exteriores, cuyo liderazgo inspiró los primeros pasos del estudio, y Jean Augustine, quien presidió buena parte del proceso de audiencias. Hago extensivo mi agradecimiento a todos los miembros del Comité por su colaboración ejemplar durante el largo proceso y un calendario sumamente exigente. Su constructivo aporte ha resultado esencial para que este informe vea la luz.

El Comité desea expresar su más sincero agradecimiento a los canadienses de costa a costa por compartir su visión y sus preocupaciones acerca de la evolución de las relaciones norteamericanas. Tuvimos la suerte de contar con la sabiduría de distinguidos observadores y participantes de México y Estados Unidos, entre los que había colegas parlamentarios de ambos países. La Excma. Sra. María Teresa de Madero, Embajadora de México, y el Excmo. Sr. Paul Cellucci, Embajador de Estados Unidos, se tomaron el tiempo de reunirse con nosotros en Ottawa. El Comité felicita a los representantes diplomáticos de los tres socios norteamericanos por su papel fundamental en la gestión de la relación.

Obviamente, un informe tan complejo y de tal magnitud (el mayor de la historia del Comité) no se podría haber preparado y concluido sin la ayuda de diversas personas. Nuestro Secretario, Stephen Knowles, con la valiosa ayuda de John Bejermi, Diane Lefebvre, Caroline Martin y Jean-Michel Roy, se encargó de las cuestiones administrativas, logísticas y de procedimiento con una encomiable eficiencia. Las ingentes tareas de investigación, análisis y redacción no se podrían haber llevado a cabo sin la diligente labor de nuestro experto personal principal de la Dirección de Investigación Parlamentaria, a saber, el Dr. Gerald Schmitz, que coordinó el estudio, y James Lee, con la competente contribución de Peter Berg, Michael Holden y Jay Sinha. Agradecemos asimismo a Elizabeth Shore, también de la Dirección de Investigación Parlamentaria, la primera corrección de los borradores. Blayne Haggart cubrió las audiencias públicas durante una parte de los viajes del Comité y, junto con June Dewetering y Marc-André Pigeon, prestó su ayuda con los primeros documentos de información. Donald Reid y Louis Majeau corrigieron el texto inglés y el francés respectivamente en unos plazos muy ajustados. Y por último, pero no por ello menos importante, el Servicio de Publicaciones de la Cámara de los Comunes merece nuestra felicitación por su profesionalidad y sus constantes esfuerzos a lo largo de un proceso muy exigente.

Esperamos que este informe llegue a un gran número de personas y estimule el debate, principalmente en nuestro país, pero también en Estados Unidos y en México. La traducción del informe al español —por primera vez en el caso de un informe parlamentario canadiense— es un reconocimiento de esa realidad norteamericana en evolución. Los parlamentarios, y los ciudadanos a los que representan, deben continuar desempeñando un papel central en las decisiones y los debates políticos futuros para la promoción de las relaciones continentales mediante una política exterior canadiense propia y capaz de lograr cambios positivos tanto en América del Norte como a escala mundial. Únicamente mediante procesos públicos democráticos puede progresarse sin cesar en la consecución de sólidos objetivos de colaboración, tal como lo recoge nuestro informe, en unos marcos nacionales e internacionales reforzados que reflejen las iniciativas y las ideas de los canadienses, y materialicen sus valores y sus intereses fundamentales.

EL COMITÉ PERMANENTE DE ASUNTOS EXTERIORES Y COMERCIO INTERNACIONAL

tiene el honor de presentar su

TERCER INFORME

De acuerdo con el mandato que le confiere el artículo 108(2) del Reglamento, su Comité ha emprendido un estudio de la integración norteamericana y del papel de Canadá a la luz de los nuevos desafíos que plantea la seguridad, y ha acordado informar de lo siguiente:

ÍNDICE

PRÓLOGO DEL PRESIDENTE v

PREFACIO 1

PARTE I – CANADÁ EN AMÉRICA DEL NORTE: AFRONTAR EL DESAFÍO

CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE – HACIA UNA ESTRATEGIA PARA AMÉRICA DEL NORTE 9

1.1 La relación entre los países de América del Norte y la política exterior de Canadá en cuestión 12

La situación de Canadá en una perspectiva norteamericana 16

¿Corre riesgo la soberanía canadiense en América del Norte? 20

1.2 ¿Qué quiere Canadá? Primeras reflexiones sobre los objetivos bilaterales, trilaterales y multilaterales en un contexto norteamericano 22

1.3 Debate sobre las opciones para América del Norte 25

1.4 Las consecuencias del 11 de septiembre en el programa para América del Norte 31

1.5 Hacia una orientación estratégica de la política de Canadá para América del Norte 34

CAPÍTULO 2: PARA COMPRENDER MEJOR UNA AMÉRICA DEL NORTE EN PLENO CAMBIO 41

A. AMÉRICA DEL NORTE: VÍNCULOS CRECIENTES EN UN CONTEXTO DE REALIDADES SOCIALES DIFERENTES E IDENTIDADES NACIONALES DISTINTAS 41

Recuadro 1 – Perfil socioeconómico de la región 43

Percepciones de los testigos sobre el futuro de América del Norte 51

Mejor posicionamiento de Canadá para responder 55

B. AMÉRICA DEL NORTE EN NÚMEROS: VISIÓN GENERAL DE UN ESPACIO ECONÓMICO EMERGENTE 58

Tendencias económicas del decenio de 1990: una mayor integración y orientación hacia el exterior 58

1. El comercio en América del Norte 61

2. Aumento de la interdependencia 63

3. Relaciones comerciales e inversiones en América del Norte 65

(a) Canadá y Estados Unidos 65

Comercio por producto 67

Comercio por provincia 68

Inversiones 69

(b) Canadá y México 71

Comercio por producto 73

Comercio por provincia 74

Inversiones 75

(c) Estados Unidos y México 76

Comercio por producto 78

Inversiones 79

4. La integración económica de América del Norte y el ajuste canadiense: Efectos sobre la industria y la situación macroeconómica 80

(a) Integración en el ámbito industrial 80

(b) Desempeño económico de Canadá 83

PARTE II – PRIORIDADES DE CANADÁ PARA LA PROMOCIÓN DE SUS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

CAPÍTULO 3: EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE 91

3.1 Introducción: el nuevo contexto de la seguridad en América del Norte 94

3.2 ¿Estrategias bilaterales o trilaterales de seguridad? 96

3.3 La protección de nuestras fronteras 100

De un "perímetro de seguridad" a la creación de una "frontera inteligente" 105

Colaboración en materia de aplicación de la ley y de inteligencia 110

3.4 El futuro de la cooperación entre Canadá y Estados Unidos en materia de defensa 114

El NORAD y la defensa de América del Norte 114

El "Comando del Norte" de Estados Unidos (NORTHCOM) 117

La defensa antimisiles 122

Los gastos en materia de defensa 130

La supervisión política 132

CAPÍTULO 4: PRINCIPALES TEMAS DE LA GESTIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE 135

4.1 Introducción 135

4.2 Tratar los temas comerciales y los asuntos pendientes del TLCAN 139

A. Evaluar la experiencia del libre comercio en América del Norte 141

B. Prevención y solución de controversias comerciales 149

1. La importancia de un enfoque continental basado en reglas 150

2. Los mecanismos actuales de solución de controversias del TLCAN 153

3. El espectro de las leyes sobre las sanciones comerciales y el procedimiento de paneles binacionales previsto en el Capítulo XIX del TLCAN 156

Recuadro 2 – Síntesis de la controversia sobre la madera blanda de construcción 160

4. ¿Vincular o no vincular? 166

C. La controversia sobre el Capítulo XI del TLCAN 167

1. Funcionamiento del Capítulo XI 171

2. Percepciones de los testigos acerca del Capítulo XI 172

D. Evaluación de la cooperación relacionada con el comercio en el área del medio ambiente y el trabajo 175

1. Cooperación ambiental 176

2. Cooperación laboral 178

E. ¿Nuevas instituciones del TLCAN? 180

4.3 La necesidad de una frontera eficaz para el comercio 185

A. El TLCAN y la frontera 187

B. Repercusiones del 11 de septiembre 188

C. Medidas recientes 190

D. Necesidad de realizar más progresos 192

4.4 Mejorar la competitividad de la economía canadiense en América del Norte 196

Mejorar el clima económico en Canadá 197

4.5 Opciones para gestionar una mayor integración económica de América del Norte 199

A. El debate sobre una mayor integración 203

B. Opciones de integración "descendente" 207

1. Unión aduanera 207

2. Mercado común 210

3. Unión económica 211

4. Opciones más complejas de lo que parecen 212

C. Enfoques ascendentes 213

1. Problemas de reglamentación 215

2. Problemas de transporte 216

D. Y ahora ¿qué? 219

4.6 ¿Hacia una moneda común? 221

A. El debate en su contexto 223

B. Las ventajas e inconvenientes de una moneda común 224

1. Argumentos a favor 225

2. Argumentos en contra 230

C. Opiniones de los testigos sobre el debate 234

D. Opiniones del Comité sobre la integración monetaria 236

Anexo del capítulo 4: Organismos intergubernamentales del TLCAN 238

CAPÍTULO 5: PRIORIDADES DE CANADÁ PARA LA PROMOCIÓN DE SUS RELACIONES BILATERALES Y TRILATERALES EN AMÉRICA DEL NORTE 243

5.1 Introducción 243

A. CONDUCCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS 246

5.2 Mejoramiento de la conducción de la relación entre Canadá y Estados Unidos 248

1. Necesidad de mejor comprensión por parte de ambos países 250

2. Incrementar el personal diplomático y expandir su campo de acción 251

3. Concentrar la atención en el Congreso 253

4. Forjar coaliciones 254

5. Coordinar contactos múltiples 256

6. Incrementar los contactos entre los legisladores 257

7. Informar para asegurar la difusión eficaz de los mensajes de Canadá 258

8. Evitar los vínculos de corto plazo y recurrir a las instituciones 260

9. Las políticas deben indicar el rumbo a seguir 261

B. FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE CANADÁ Y MÉXICO 262

5.3 Superar las limitaciones pasadas 262

5.4 Lo que nos dijeron los mexicanos 269

5.5 Hacer un sondeo de la opinión pública canadiense 273

5.6 Hacia una integración estratégica y sustancial entre Canadá y México 277

C. UTILIZAR AL MÁXIMO EL POTENCIAL DE LAS RELACIONES TRILATERALES EN AMÉRICA DEL NORTE 279

5.7 Comparación de los puntos de vista canadienses, estadounidenses y mexicanos sobre trilateralismo 285

5.8 ¿Es una "Comunidad de América del Norte" un objetivo deseable? 291

5.9 Hacia un programa canadiense práctico de cooperación política trilateral 296

1. Participación de los dirigentes 297

2. Cooperación parlamentaria 298

3. Establecimiento de un temario e innovación institucional 301

4. Cooperación sectorial y elaboración de políticas futuras 303

CONCLUSIÓN: LA VISIÓN DEL COMITÉ PARA PROMOVER LOS OBJETIVOS DE CANADÁ EN AMÉRICA DEL NORTE 305

LISTA DE RECOMENDACIONES 313

ANEXO A — LISTA DE TESTIGOS 325

ANEXO B — LISTA DE MEMORIAS 341

SOLICITUD DE RESPUESTA DEL GOBIERNO 345

OPINIÓN COMPLEMENTARIA — ALIANZA CANADIENSE 347

OPINIÓN DISCREPANTE — BLOQUE QUEBEQUÉS 355

OPINIÓN DISCREPANTE — NUEVO PARTIDO DEMOCRÁTICO 363

ACTAS 371

PREFACIO

En diciembre de 2001, el Comité publicó un informe preliminar, *Canada and the North American Challenge: Managing Relations in Light of the New Security Environment* (Canadá y el desafío de América del Norte: Gestión de las relaciones en el nuevo entorno de seguridad), basado en una serie de audiencias celebradas tras los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos. Los miembros de nuestro Subcomité de Comercio Internacional, Controversias Comerciales e Inversiones también prestaron una especial atención a las cuestiones relativas a la frontera entre Canadá y Estados Unidos en un informe de noviembre de 2001 titulado *Towards a Secure and Trade-Efficient Border (*Hacia una frontera segura y eficaz en materia comercial), e hicieron distintas recomendaciones a las que el Gobierno respondió en la primavera de 2002.

Más de un año después de los ataques al World Trade Centre y al Pentágono, el Comité sigue albergando preocupaciones tanto en materia de seguridad de las fronteras como de comercio. Somos plenamente conscientes de las consecuencias de dichos ataques – en particular, la comprensible preocupación por protegerse ante posibles actos terroristas en el futuro – que siguen repercutiendo en el ámbito regional y mundial, y, sobre todo, en la opinión pública y en la política estadounidenses. Al mismo tiempo, tal como indicamos en nuestro informe de 2001, la forma en que Canadá maneja esas cuestiones críticas debe analizarse en el contexto más amplio y a largo plazo de la orientación que los canadienses desean dar a sus relaciones con el resto de América del Norte. En materia de política exterior, ¿cuál es la visión estratégica global que debería guiar el plan de acción de Canadá en los próximos años?

Antes del 11 de septiembre de 2001, el Comité ya había planificado un estudio de las principales cuestiones que afectaban a las relaciones de Canadá con Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y un análisis del futuro de los vínculos continentales, incluidas las relaciones con México. Algunas de esas cuestiones se han tornado más apremiantes, pero ninguna de ellas ha desaparecido. En el informe de diciembre de 2001 señalamos que "los intereses nacionales de Canadá en el proyecto de integración de América del Norte, independientemente de lo que éste llegue a ser, quedan por definir". En dicho informe destacamos que la siguiente etapa era escuchar las ideas de los canadienses de todo el país y tratar dichas cuestiones con nuestros socios de América del Norte. Canadá debe fijar sus propios objetivos y sus prioridades en el marco de las futuras relaciones, pero no es probable que los logre si no se valora en su justa medida la evolución de la situación en Estados Unidos y México entre los factores que conforman el panorama político de América del Norte.

En el primer semestre de 2002 el Comité continuó organizando numerosos debates y audiencias públicas. Además de las ocho audiencias que se celebraron en Ottawa, el Comité organizó una gira de audiencias de 16 días que lo llevó a 12 ciudades canadienses. Una primera ronda de audiencias regionales tuvo lugar en las provincias del

Atlántico y en Quebec a finales de febrero. Una segunda ronda se celebró en las cuatro provincias del Oeste y en el sur de Ontario a principios de mayo. En cada caso, por razones de economía y eficiencia, las audiencias se combinaron con consultas paralelas sobre el programa de la Cumbre del G8 en Kananaskis. Antes de proceder a las audiencias, se publicó en el sitio web del Comité una serie de notas y cuestiones elaboradas en debates con el personal del Comité con el fin de instar a los canadienses a dar su opinión sobre distintas opciones políticas, iniciativa que tuvo un gran éxito ya que suscitó en los testigos diversas reacciones y recomendaciones.

Además de las audiencias organizadas por el Comité en todo Canadá, sus miembros también celebraron reuniones con representantes de los Gobiernos de Estados Unidos y México, miembros de sus respectivos Congresos y expertos del sector privado de ambos países. Nuestras reuniones en Washington en marzo de 2002 coincidieron con el cumplimiento de los seis meses desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. A continuación, los miembros del Comité viajaron a la ciudad de México, donde se celebró la primera reunión conjunta oficial de comités de asuntos exteriores de los dos parlamentos federales en el Congreso mexicano el 13 de marzo. Esa reunión fue seguida de cuatro sesiones de debate en las cuales se escucharon las opiniones de eminentes expertos mexicanos.

En suma, el Comité recibió cientos de testimonios, tanto orales como escritos, y expresa su agradecimiento a cuantos han participado en el proceso por tomarse el tiempo y expresar públicamente sus opiniones. Su aporte ha enriquecido nuestras deliberaciones de una manera inestimable, tal como queda ampliamente reflejado en el informe. De hecho, las palabras mismas de los testigos muestran la diversidad de opiniones que hemos escuchado.

El informe se divide en dos partes principales y en cinco capítulos. La primera parte, "Canadá en América del Norte: afrontar el desafío", expone los factores y las cuestiones principales que deben tenerse en cuenta en el desarrollo de una política canadiense orientada al futuro. El capítulo 1, "Política exterior canadiense – Hacia una estrategia de dimensión norteamericana", esboza los distintos enfoques que podría adoptar la política norteamericana de Canadá y traza un panorama general de las distintas perspectivas planteadas por los testigos acerca de opciones y cuestiones fundamentales. A menudo, dichas opiniones revelaban inquietudes acerca de la soberanía de Canadá y de su libertad de maniobra en el contexto de la integración continental. Este capítulo también trata de las repercusiones que todavía tienen los acontecimientos del 11 de septiembre en las opciones políticas de que dispone Canadá para alcanzar sus objetivos norteamericanos y mundiales. El capítulo finaliza con una serie de importantes recomendaciones para aplicar una estrategia canadiense coherente y proactiva sobre las relaciones con el resto de América del Norte, una estrategia que garantice que el programa bilateral y trilateral de América del Norte tenga en cuenta las prioridades de Canadá.

El capítulo 2, que completa la primera parte, se titula "Para comprender mejor una América del Norte en pleno cambio" y realiza un análisis más minucioso de la evolución de la región de América del Norte. Además de ofrecer un panorama detallado de los vínculos económicos cada vez más estrechos y de los avances en materia de integración en América del Norte, este capítulo también analiza otras tendencias sociales y variaciones importantes, así como las disparidades que persisten tanto dentro de los tres países como entre ellos. El capítulo incluye los principales resultados de recientes estudios acerca de las identidades nacionales y de las actitudes de los ciudadanos ante las cuestiones relativas a América del Norte. Los testimonios sobre la forma en que deberían considerarse las relaciones norteamericanas desde el punto de vista de los valores y los intereses canadienses revelan no sólo continuas divergencias en materia de enfoque, tal como se ha señalado anteriormente, sino también un conocimiento insuficiente de la cuestión en los tres países. No existe una opinión general unánime acerca de la forma que deben tomar las relaciones de los tres países de América del Norte; además, todavía se tiene que avanzar mucho para comprender mejor las cuestiones principales y para lograr que los canadienses estén preparados para afrontar los retos regionales en el entorno de una América del Norte en rápida mutación. No hay que olvidar estas realidades al decidir qué formas de asociación norteamericana y qué orientaciones políticas específicas serían las más adecuadas para que Canadá alcance sus objetivos.

La segunda parte del informe, "Prioridades de Canadá para la promoción de sus relaciones con los países de América del Norte", contiene los tres capítulos más importantes, que se refieren a las prioridades estratégicas de Canadá en el contexto de América del Norte, empezando por las que se vieron más afectadas por las repercusiones del 11 de septiembre. El capítulo 3, que se titula "El futuro de la cooperación en materia de seguridad y defensa en América del Norte", trata principalmente de las preocupaciones en materia de seguridad comunes a Canadá y Estados Unidos, en especial en lo referente a las fronteras aéreas, terrestres y marítimas, y analiza los acuerdos de defensa. Asimismo, trata de la manera en que podría participar México en las iniciativas de cooperación. Una de las cuestiones más polémicas tratadas es cómo debería responder Canadá a ciertos importantes programas estadounidenses, como los proyectos en materia de defensa antimisiles y la decisión de crear un comando militar para el norte del continente.

El capítulo 4, titulado "Principales temas de la gestión y promoción de las relaciones económicas entre los países de América del Norte", examina las distintas formas de aumentar los actuales flujos comerciales bilaterales y trilaterales, y las inversiones entre los tres países, incluyendo la frontera. Aunque pronto se cumplirá el décimo aniversario de la implementación del TLCAN, todavía quedan muchas cuestiones inconclusas, como los recursos comerciales y los mecanismos de solución de controversias (incluidos los del Capítulo XI relativos a las inversiones), la gestión de la cooperación laboral y ambiental, y la posibilidad de crear nuevas instituciones. Aunque la controversia crónica entre Canadá y Estados Unidos sobre la madera blanda de construcción es uno de los principales puntos de fricción, el capítulo va más allá y trata del creciente debate sobre la gestión de tendencias más generalizadas de integración

económica. Expone las opiniones de los testigos y evalúa distintas opciones de tipo "descendente" y "ascendente" relativas a diversas propuestas destinadas a estrechar y profundizar la integración, como el establecimiento de una unión aduanera, un mercado común y una moneda única.

El capítulo 5, titulado "Prioridades de Canadá para la promoción de sus relaciones bilaterales y trilaterales en América del Norte", aborda los principales elementos en la elaboración de estrategias políticas que permitan a Canadá gestionar con eficacia sus relaciones en América del Norte. La introducción de este capítulo explica la necesidad de encontrar la combinación de enfoques bilaterales y trilaterales que más favorecería los intereses canadienses en el futuro. La primera sección destaca la importancia crucial de la relación entre Canadá y Estados Unidos, y la dificultad de ampliar los canales diplomáticos y de otro tipo para que Canadá pueda ejercer su influencia. La sección siguiente confirma la importancia creciente de las relaciones con México y analiza diversas formas de fortalecer esta colaboración bilateral y superar los obstáculos que han existido en el pasado. Uno de los ámbitos en el que a México le interesa trabajar conjuntamente con Canadá es la promoción de formas de cooperación trilateral y, en último término, la posible creación de una "comunidad norteamericana". La tercera sección de este capítulo repasa las opiniones de los testigos sobre las ventajas de fomentar vínculos más estrechos entre los países de América del Norte mediante el trilateralismo y las repercusiones que ello podría tener para una gobernanza democrática. Asimismo, va más allá y examina algunas ideas para implementar enfoques trilaterales que podrían comportar nuevos acuerdos institucionales, una cooperación intergubernamental y parlamentaria más estrecha, así como la adopción de medidas prácticas conjuntas en ciertos sectores de la política transfronteriza.

Dada la clara disparidad de poder y riqueza que existe entre los tres países de América del Norte, por no mencionar las diferencias en sus características históricas, culturales y de otro tipo, no resulta sorprendente que, en ocasiones, los testigos no coincidieran acerca de las ventajas de determinados enfoques e ideas. Para fomentar la cooperación entre los tres países norteamericanos, el Comité cree que Canadá debe conservar un amplio margen de maniobra al tiempo que busca los elementos de esta asociación que redunden en su beneficio a largo plazo y fomenta un debate público continuo sobre las opciones disponibles.

El presente informe pretende ser una contribución a ese necesario debate nacional y no un plan definitivo para las futuras relaciones de Canadá con sus vecinos norteamericanos. Por otra parte, el Comité está convencido de que el desarrollo inmediato de una visión estratégica clara, concertada y coherente de Canadá para América del Norte constituye una prioridad nacional. La conclusión del informe, "La visión del Comité para promover los objetivos de Canadá en América del Norte", resume los principales aspectos con respecto a los cuales el Comité considera que el Gobierno debe actuar para promover los intereses y los valores canadienses en la América del Norte del siglo XXI.

El año pasado se precipitaron los acontecimientos y es posible que surjan otros desafíos imprevistos, como sucedió el pasado 11 de septiembre. Si Canadá elabora una estrategia pública con respecto a las relaciones con sus vecinos norteamericanos y se dota de los medios para aplicarla, estará mejor preparado y situado para alcanzar sus objetivos, no sólo en América del Norte sino en el mundo entero. En opinión del Comité, mantener en América del Norte unas relaciones de colaboración maduras que respeten la soberanía de Canadá servirá del mejor modo a los intereses de los canadienses al tiempo que nos asegurará atención y respeto tanto en el continente norteamericano como en el resto del mundo.

PARTE I

CANADÁ EN AMÉRICA DEL NORTE:

AFRONTAR EL DESAFÍO

CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE - HACIA UNA ESTRATEGIA PARA AMÉRICA DEL NORTE

Las consecuencias de la integración continental no han sido tan desestabilizadoras como muchos pensaron. Aunque para ganar acceso a mercados más importantes Canadá haya renunciado a ciertos instrumentos de política comercial, y aunque probablemente hayan aumentado las presiones en favor de la armonización, Canadá tiene todavía amplio margen de maniobra, incluso en las esferas de política comercial que han sido más afectadas por la integración. No debemos dejarnos engañar por las apariencias de una falsa necesidad.

George Hoberg, en *Capacity for Choice: Canada in a New North America*,
University of Toronto Press, Toronto, 2002 (pág. 311)

A lo largo de la historia, Canadá ha adquirido una gran experiencia en el modo de tratar un problema de envergadura, a saber, ¿cómo vivir al lado de un vecino gigantesco? ¿Cómo sacar provecho de la interdependencia que existe en el continente norteamericano en materia de seguridad y economía, salvaguardando al mismo tiempo su independencia como cultura política distinta? Sostengo que, en general, Canadá ha caminado por esa cuerda floja con mucho éxito [...] La idea de que Canadá siempre es el perdedor, o de que Canadá es el sirviente de Estados Unidos no resiste el análisis histórico [...] Creo que tenemos que liberarnos de algunas de nuestras tradicionales formas de pensar a fin de examinar cómo podemos hacer para que Canadá continúe transitando por la cuerda floja con éxito en su manera de tratar esa interdependencia, manteniendo al mismo tiempo su carácter distintivo como cultura política. Estoy convencido de que eso puede hacerse y, lo que es más, no vacilo en predecir que se logrará.

Joseph Nye, Decano, Kennedy School of Government,
Universidad Harvard, *Testimonios**, Reunión N° 74, 2 de mayo de 2002

El interés que tienen Canadá, Estados Unidos y México en estrechar más los vínculos que los unen merece un mayor debate y análisis. Dado que la atención se ha concentrado en propuestas y escenarios relativos al futuro, pocos son los que se han preguntado "¿cuál es el propósito de todos esos debates?" o "¿qué interés tiene para nosotros la integración?" Para que los futuros debates sean fructíferos se necesita que las ganancias absolutas de adoptar un enfoque global para América del Norte estén claramente definidas. [...] Por el momento no está claro cuán lejos los tres países están dispuestos a llevar las relaciones entre ellos [...] La construcción de una América del Norte más integrada debe ser un esfuerzo colectivo en el que participen distintos niveles de gobierno, parlamentarios, el sector privado y la sociedad en su conjunto.

Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to Basics*, Documento de Política, Fundación Canadiense para las Américas,
Ottawa, agosto de 2002 (pág. 5 y 10).

- En este informe, los testimonios dados durante las audiencias del Comité se citan como *Testimonios*, mencionando el número y fecha de la reunión. Tales citas remiten a las actas del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. Los testimonios citados en el texto se presentaron en la primera sesión del 37º Período Parlamentario. Se los puede consultar en los dos idiomas oficiales en el sitio web del Parlamento de Canadá:

  www.parl.gc.ca/InfoCom/CommitteeMinute.asp?Language=E&Parliament=8&Joint=0&CommitteeID=143.

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

¿Qué grado de integración económica favorece los intereses de Canadá? ¿Deben los gobiernos imponer un límite al alcance de la integración? ¿Sabremos cuándo hemos alcanzado dicho límite, o deberíamos más bien dejar que la integración prosiga, sin hacer preguntas ni ponerla en tela de juicio? ¿Puede Canadá elaborar una estrategia coherente en materia de relaciones con Estados Unidos si se limita a tratar los problemas caso por caso, o necesitamos elaborar un enfoque más global, basado en principios y marcos de referencia? Si se escoge el enfoque global ¿cómo se lo definirá? ¿cuál será el proceso que permita una discusión libre y abierta, sin que ustedes, nuestros dirigentes políticos, se sientan forzados a expresar una opinión antes de estar listos para hacerlo? ¿Debería Canadá redefinir sus relaciones con Estados Unidos abriendo un diálogo más amplio en América del Norte que incluya a México? Si así fuera, ¿cuándo y cómo abrir tal diálogo, y cuáles deberían ser sus características?

David Zussman, Foro de Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

Una mayor integración con Estados Unidos no es nuestra única opción. Me causa tristeza la forma en que algunos están usando los trágicos sucesos del 11 de septiembre para sostener que debemos renunciar a una parte aún mayor de nuestra soberanía a fin de mantener nuestra relación económica con Estados Unidos. No debemos definirnos sólo por nuestra economía. Somos también ciudadanos. Como ciudadanos, debemos trabajar para preservar el carácter único de nuestra cultura y nuestros valores.

Lawrence McBrearty, Metalúrgicos Unidos de América,
Testimonios, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

En primer lugar, Canadá no puede dar por sentada su relación económica y política con Estados Unidos. Tenemos que ser inteligentes en la manera de evaluar las consecuencias sociales y económicas de nuestras decisiones políticas a la luz de nuestra desigual dependencia de la economía estadounidense. Tenemos que concentrarnos y ser proactivos cuando definimos las relaciones futuras. En segundo lugar, la importancia de la relación económica que Canadá mantiene con Estados Unidos debe darse a conocer mejor, no sólo al público estadounidense sino también, yo diría, al público canadiense. En tercer lugar, el establecimiento de relaciones estrechas entre los responsables de la formulación de políticas en Canadá y Estados Unidos, así como la capacidad que Canadá tenga para encontrar aliados dentro de Estados Unidos y entre otros socios comerciales influyentes, son más importantes que nunca para definir nuestras políticas con respecto a Estados Unidos. Y, en cuarto lugar, las reglas y obligaciones establecidas en el nivel multilateral dentro del marco de un ALCA o del TLCAN siguen constituyendo para Canadá la mejor protección contra acciones unilaterales de Estados Unidos que podrían tener efecto negativo en Canadá.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

Estados Unidos tiene un poder de atracción muy fuerte. Representa el gran mercado. Y lo usa. Lo vemos en el ámbito de las Américas. Lo constatamos en el caso del TLCAN. Canadá fue quien quiso el primer tratado de libre comercio. México fue quien pidió el TLCAN. Estados Unidos simplemente espera el momento oportuno. Posee el mercado y conoce las ventajas que derivan de tener tal mercado. Espera que lleguen las solicitudes, y las acepta desde una posición de fuerza.

Gordon Mace, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Nunca, en el curso de los últimos 50 años, ha sido tan importante que Canadá implique a Estados Unidos en lo que hace, y probablemente jamás hemos estado menos capacitados para hacerlo que hoy.

Fred McMahon, Instituto Fraser,
Testimonios, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002.

Somos, para Estados Unidos, el país extranjero que más se le parece y por ello nos resulta fácil mirar las semejanzas, sin ver necesariamente las diferencias que son realmente importantes para nuestra política pública [...] Personalmente, pienso que el mayor riesgo que corremos es perder la capacidad de saber cuándo vale la pena pagar el precio de mantener nuestras diferencias, y terminemos, sea pagando por cosas que no necesitamos realmente, sea olvidando pagar por las que necesitamos [...] No me cabe duda de que será necesario tener en cuenta las preocupaciones de los estadounidenses y que hacerlo puede redundar en nuestro beneficio. Pero sugiero que también tengamos en cuenta las preocupaciones de los otros países de las Américas y tratemos de encontrar modos de responder a ellas [...] Cuando tomamos decisiones, debemos reconocer que, en cierto sentido, somos custodios de un poder que otros países de las Américas no tienen. Si queremos dar a Canadá un nuevo papel en el mundo y quizás mejorar su posición en la escena internacional para ejercer una mayor influencia, podríamos utilizar ese poder para lograrlo.

Daniel Cohn, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002.

El reconocimiento recíproco de las normas de nuestros dos países facilitará considerablemente los intercambios sin necesidad de armonizar las políticas. Esto se ha logrado con mucho éxito en Europa, por ejemplo [...] los cambios progresivos son tan necesarios como importantes, pero, en último análisis, no bastarán para que Estados Unidos preste atención a los intereses canadienses. Gestión de crisis no es sinónimo de visión. Canadá debe concebir una estrategia osada y proactiva para lograr sus objetivos en el ámbito de América del Norte.

Danielle Goldfarb, Instituto C.D. Howe,
Testimonios, Reunión N° 77.

Las medidas excepcionales que deban adoptarse en el contexto actual para garantizar la seguridad nacional deben tener en cuenta siempre lo que la historia ha hecho de nosotros en materia de respeto de los derechos humanos, respeto de los derechos civiles, libertades democráticas. Dichas medidas, canadienses y estadounidenses, pueden ser semejantes, pero de ningún modo necesitan ser idénticas. Por este motivo nos oponemos, por ejemplo, a que la política de inmigración canadiense sea idéntica a la de Estados Unidos.

Blair Doucet, Federación de Trabajadores de Nuevo Brunswick,
Memoria, 28 de febrero de 2002.

[...] las relaciones entre Canadá y Estados Unidos se hacen cada día más profundas. La integración económica de facto es una realidad y debemos examinar todas las opciones. No creo que muchos canadienses se den cuenta de la envergadura de la integración económica y del modo en que se está intensificando [...] Para muchos de los empresarios con que trato, América del Norte es, ciertamente, un mercado único e integrado, con sólo algunas diferencias menores.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

La dominación que ejerce Estados Unidos en el ámbito mundial como la última superpotencia en surgir está conduciendo a un enfrentamiento de valores. La lucha contra el terrorismo está produciendo alineaciones conflictivas. Es de importancia fundamental que Canadá preste ayuda a quienes están sufriendo como resultado de la militarización y degradación del planeta, que actúe como artesano de la paz y trate de reducir la brecha creciente entre ricos y pobres. Obrar de otra manera sería alentar el terrorismo, traicionar a nuestros propios ciudadanos y poner en mayor peligro nuestro futuro.

Shirley Farlinger, University Women's Club of Toronto,
Memoria, Toronto, mayo de 2002.

Los canadienses necesitan hablar constantemente de compromiso. Lo peor que podemos decir es que no vamos a hacer nada. No queremos causar alboroto ni hablar acerca de ello [...] En general, desde el momento en que se anuncia un interés canadiense que es diferente de un interés de Estados Unidos, y se explica nuestra orientación, los canadienses, en su conjunto, tienden a aceptarlo.

Robert Huebert, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión N° 80.

La comprensión y el apoyo a los procesos comerciales y económicos por parte del público son de importancia capital en las sociedades democráticas. Mayor comprensión y participación reducirán el síndrome de oposición entre "nosotros" y "ellos". Esto es importante porque, irónicamente, a medida que aumente entre nosotros la integración económica también aumentarán las disputas y desacuerdos, lo cual alimentará tensiones y pondrá de manifiesto valores y prioridades diferentes. Ayudar al público a comprender otros países, preferentemente a través de una experiencia directa, permitirá construir una conciencia transnacional que puede favorecer el proceso de integración. Necesitamos una comunidad norteamericana. Además, esta mayor conciencia que tendremos de uno y otro y de la comunidad que estamos construyendo es importante en sí misma y por sí misma, porque amplía nuestros horizontes y acrecienta la comprensión que tenemos de nosotros mismos.

Brian Stevenson, Universidad de Alberta, Presentación,
"Talking to Our Neighbours", 9 de mayo de 2002.

1.1 La relación entre los países de América del Norte y la política exterior de Canadá en cuestión

En el último examen parlamentario de la política exterior canadiense, el Comité encargado hizo notar en el párrafo introductorio que "el mundo que nos rodea se ha transformado. Con el fin de la Guerra Fría, las amenazas militares directas contra Canadá y sus aliados han disminuido, pero la seguridad y el orden siguen siendo esquivos [...] La globalización está borrando poco a poco el tiempo y el espacio, haciendo las fronteras más porosas y fomentando la integración continental". En una sección del informe que trata de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, señaló el aumento de los vínculos económicos y recomendó la cooperación en la gestión de las "tensiones inherentes" a esta relación bilateral tan importante. Asimismo, afirmó la necesidad de proteger "los intereses vitales de Canadá, [mediante] la salvaguardia de la soberanía y la

La dominación que ejerce Estados Unidos en el ámbito mundial como la última superpotencia en surgir está conduciendo a un enfrentamiento de valores. La lucha contra el terrorismo está produciendo alineaciones conflictivas. Es de importancia fundamental que Canadá preste ayuda a quienes están sufriendo como resultado de la militarización y degradación del planeta, que actúe como artesano de la paz y trate de reducir la brecha creciente entre ricos y pobres. Obrar de otra manera sería alentar el terrorismo, traicionar a nuestros propios ciudadanos y poner en mayor peligro nuestro futuro.

Shirley Farlinger, University Women's Club of Toronto,
Memoria, Toronto, mayo de 2002.

Los canadienses necesitan hablar constantemente de compromiso. Lo peor que podemos decir es que no vamos a hacer nada. No queremos causar alboroto ni hablar acerca de ello [...] En general, desde el momento en que se anuncia un interés canadiense que es diferente de un interés de Estados Unidos, y se explica nuestra orientación, los canadienses, en su conjunto, tienden a aceptarlo.

Robert Huebert, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión N° 80.

La comprensión y el apoyo a los procesos comerciales y económicos por parte del público son de importancia capital en las sociedades democráticas. Mayor comprensión y participación reducirán el síndrome de oposición entre "nosotros" y "ellos". Esto es importante porque, irónicamente, a medida que aumente entre nosotros la integración económica también aumentarán las disputas y desacuerdos, lo cual alimentará tensiones y pondrá de manifiesto valores y prioridades diferentes. Ayudar al público a comprender otros países, preferentemente a través de una experiencia directa, permitirá construir una conciencia transnacional que puede favorecer el proceso de integración. Necesitamos una comunidad norteamericana. Además, esta mayor conciencia que tendremos de uno y otro y de la comunidad que estamos construyendo es importante en sí misma y por sí misma, porque amplía nuestros horizontes y acrecienta la comprensión que tenemos de nosotros mismos.

Brian Stevenson, Universidad de Alberta, Presentación,
"Talking to Our Neighbours", 9 de mayo de 2002.

1.1 La relación entre los países de América del Norte y la política exterior de Canadá en cuestión

En el último examen parlamentario de la política exterior canadiense, el Comité encargado hizo notar en el párrafo introductorio que "el mundo que nos rodea se ha transformado. Con el fin de la Guerra Fría, las amenazas militares directas contra Canadá y sus aliados han disminuido, pero la seguridad y el orden siguen siendo esquivos [...] La globalización está borrando poco a poco el tiempo y el espacio, haciendo las fronteras más porosas y fomentando la integración continental". En una sección del informe que trata de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, señaló el aumento de los vínculos económicos y recomendó la cooperación en la gestión de las "tensiones inherentes" a esta relación bilateral tan importante. Asimismo, afirmó la necesidad de proteger "los intereses vitales de Canadá, [mediante] la salvaguardia de la soberanía y la

independencia canadienses, así como la capacidad de desempeñar el papel activo e independiente en el mundo que exigen los canadienses"[1].

En ese examen de 1994, el Comité veía en el terrorismo internacional una de las nuevas amenazas no convencionales contra la paz y la seguridad, pero no podía prever el grado de vulnerabilidad de Canadá ante las medidas que tomó Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Señaló que, por su adhesión al TLCAN, Canadá es "ahora parte de la región de América del Norte en evolución", pero no estudió las relaciones con México ni posibles iniciativas norteamericanas trilaterales[2]. No obstante, las citas precedentes señalan el dilema fundamental que se presenta hoy más que nunca a los responsables de la formulación de la política exterior de Canadá. El hecho de que Canadá está cada vez más expuesto en el plano internacional, y particularmente a la influencia estadounidense y las fuerzas continentales, es una realidad que actualmente es imposible ignorar, aun cuando pudiera concebirse una mitigación a largo plazo. Dada esta situación ¿qué debe hacer Canadá para seguir aprovechando esas asociaciones y mantener al mismo tiempo su independencia y soberanía en sus políticas nacionales e internacionales?

En el contexto continental, está claro que Canadá no tiene una completa libertad de acción. Como en las negociaciones políticas intervienen otros Estados soberanos, las relaciones entre los países de América del Norte quizá requieran soluciones de transacción y concesiones, no importa cómo evolucione o cómo se entienda el proceso de "integración" regional. Esto puede también ser cierto aun en el caso de que los gobiernos de los tres países no sepan todavía qué orientación darán a sus relaciones continentales ante las fuerzas o presiones favorables a la integración. Para los encargados de elaborar las políticas canadienses se trata de determinar, por un lado, si Canadá puede aprovechar oportunidades que se le ofrecen y obtener ganancias netas que permitan compensar posibles inconvenientes en el caso de una mayor integración y, por otro lado, si los gobiernos pueden elegir estrategias para maximizar las ventajas y ganancias de esos acuerdos, minimizando al mismo tiempo los costos conexos. Hay indicaciones de que los canadienses tienen cada vez mayor confianza en la capacidad de Canadá para manejar el estrechamiento de las relaciones económicas con sus vecinos de América del Norte en provecho del conjunto del país[3].

Ésta es una cuestión que se sigue debatiendo con energía, ya sea que se examinen los escenarios que podrían presentar las relaciones entre los países de América del Norte en el futuro, o bien la experiencia que tiene Canadá desde hace varios

---

1 Informe del Comité Mixto Especial encargado del análisis de la política extranjera de Canadá, *Canada's Foreign Policy: Principles and Priorities for the Future*, noviembre de 1994, pág. 1 y 77.

2 Ibid., pág. 78.

3 Por ejemplo, en una encuesta de opinión recientemente realizada por Pollara, aproximadamente dos terceras partes de los encuestados apoyaban una mayor integración económica con Estados Unidos (véase Robert Fife, "66% Favour Stronger Ties to U.S.", *National Post*, 21 de octubre de 2002, pág. 1).

decenios de la integración económica en América del Norte. Por ejemplo, el Profesor Stephen Clarkson, que testificó ante el Comité en Toronto, hace notar en su nuevo libro[4] que la Comisión Macdonald había argumentado a principios del decenio de 1980 a favor de una política exterior más enérgica y del libre comercio bilateral con Estados Unidos, sin ver esas metas como contradictorias. Los partidarios de adoptar tratados vinculantes de ese tipo, incluso cuando se trate de acuerdos bilaterales con una superpotencia, sostienen en general que las reglas adoptadas por ambas partes de común acuerdo pueden proteger mejor a una pequeña potencia como Canadá que el statu quo. Sin embargo, algunos de los testigos escuchados por el Comité, incluido Clarkson, refutarían categóricamente que el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y el TLCAN hayan mejorado la posición de Canadá como se pretendía que lo hicieran. De hecho, Clarkson afirmó que, por el contrario, Canadá ha resultado debilitado.

Argumentos similares se han sostenido desde hace más tiempo con respecto a las ventajas o desventajas de entrar en asociaciones continentales de defensa, dado que, como algunos testigos lo señalaron, Canadá ha estado profundamente integrado al marco de seguridad militar de Estados Unidos desde por lo menos el decenio de 1940. Es evidente que los debates sobre los parámetros de cooperación continental en materia de economía y seguridad y los efectos positivos o negativos que podrían tener sobre la libertad de acción de Canadá no son nuevos. Sin embargo, estos debates se han exacerbado después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y en razón de los efectos que todavía tienen éstos en los asuntos internacionales, particularmente con respecto a la enérgica demostración de fuerza que Estados Unidos hace fuera de sus fronteras debido a su preocupación por la seguridad nacional. A la luz de estas circunstancias difíciles, la pregunta fundamental que se impone actualmente con más pertinencia que nunca es: para promover sus intereses y valores fundamentales sin comprometerlos, ¿en qué medida debería Canadá tener en cuenta las fuerzas favorables a la integración de América del Norte en sus políticas de asuntos exteriores, defensa y comercio?

Algunos testigos consideraron que los factores favorables a la integración forman parte de la realidad de la vida en América del Norte. En su opinión, Canadá debería explotar las oportunidades para beneficiarse de una mayor cooperación con Estados Unidos y, en menor medida con México, tratando de manejar sus relaciones en cuestiones económicas y de seguridad en su provecho. Como se señaló al Comité, decidan lo que decidan hacer los gobiernos, la integración es, de todas maneras, un proceso que está ocurriendo "silenciosamente" como resultado de las decisiones cotidianas de millones de particulares, empresas y asociaciones. Varios testigos, entre ellos Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, sostuvieron que es hora de que Canadá

---

[4] Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, University of Toronto Press y Woodrow Wilson Press, Toronto, 2002. Los argumentos de Clarkson, tanto en su libro como en su presentación ante el Comité, son extremadamente críticos del idealismo de hipótesis integracionistas de ese tipo.

presente una "gran visión" y sea decididamente proactivo en la agenda de integración[5]. Otros testigos, sin embargo, opinaban que era necesario oponer resistencia a toda intensificación de las presiones integracionistas, o al menos contenerlas, y se oponían a un aumento de la alineación de las políticas canadienses con las de sus socios de América del Norte. Algunos, como por ejemplo David Orchard en Saskatoon, propusieron revertir la tendencia a la integración y a la convergencia de las políticas que ya se ha producido[6]

¿Puede Canadá ser un buen vecino, amigo, aliado y socio de Estados Unidos y México, obtener beneficios netos de la liberalización de la economía en América del Norte y, aun así, evitar el tipo de "estadounidización" que, según temen algunos, reducirá las opciones democráticas en materia de políticas públicas en Canadá? En política exterior, si Canadá se dejara retraer demasiado profundamente dentro el "perímetro" de América del Norte, ¿debilitaría su capacidad para ejercer una influencia distintiva en los asuntos mundiales y perdería su posición actual para adquirir la de una potencia periférica? O como Allan Gotlieb, ex embajador de Canadá en Estados Unidos, escribía en un artículo del 11 de septiembre de 2002, ¿es hora de aceptar que la posición de Canadá en el mundo ha cambiado? Según sus palabras, "el activo más valioso que tiene Canadá en el plano internacional es su relación con Estados Unidos [...] ¿No existen acaso elementos para negociar un superacuerdo que combine acuerdos norteamericanos en materia de economía, defensa y seguridad dentro de un perímetro común?"[7] El mismo día, sin embargo, en otra columna, un antiguo embajador de Estados Unidos en Canadá, Gordon Giffin, sugirió: "Para reforzar su relación, los dos países no necesitan una "nueva idea", sino más bien, renovar su compromiso mutuo. Un Canadá seguro de sí mismo con una visión integral de las cosas puede definir el contenido y la orientación para dar a nuestra cooperación a fin de insuflarle nueva vida [...] En la concepción de esa visión canadiense, que debe fundarse primeramente en los intereses de Canadá y recién luego considerar la

---

5 Véase *Testimonios*, Reunión N° 77, Toronto, 7 de mayo de 2002. La Sra. Goldfarb hacía referencia al primer artículo de la serie "Border Papers" preparado para el Instituto por Wendy Dobson, *Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action*, N° 162, abril 2002. Este documento provocó comentarios críticos vehementes por parte de otros testigos entre los cuales se incluía el Sr. Clarkson, quien compareció el mismo día. Para más información sobre argumentos similares acerca de las ventajas de una gran apertura estratégica hacia Estados Unidos, véase el testimonio de Michael Hart, *Testimonios*, Reunión N° 55, 6 de febrero de 2002; y también Michael Hart y William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Centro de Derecho y Política Comercial, Ottawa, 2001.

6 *Testimonios*, Reunión N° 83, 10 de mayo de 2002. El Profesor Rod Hill de la Universidad de Nuevo Brunswick presentó una posición de nacionalismo económico extremo, contraria a la integración, véase *Testimonios*, Reunión N° 63, 28 de febrero de 2002. Se pueden encontrar otros argumentos categóricos contra la integración en Murray Dobbin, *Zip Locking North America: Can Canada Survive Continental Integration?*, preparado para el Consejo de Canadienses, octubre 2002 (en www.canadians.org; y Mel Hurtig, *The Vanishing Country: Is It Too Late To Save Canada?*, McClelland and Stewart, Toronto, 2002. (El Consejo de Canadienses había sido invitado a presentar su posición ante el Comité, pero ni a fines de junio de 2002, fecha límite para responder, ni durante la prórroga del periodo de sesiones del Parlamento en septiembre de 2002, se había recibido respuesta.

7 Allan Gotlieb, "Why not a grand bargain with the U.S.?", *The National Post*, 11 de septiembre de 2002, pág. A16.

óptica de la amistad, es necesario tener en cuenta que en la mayoría de las cuestiones no existe un punto de vista estadounidense monolítico"[8].

¿Qué pensar de estas evaluaciones contradictorias sobre la posición actual de Canadá en América del Norte? El Comité cree que puede haber un punto medio que permita a Canadá concertar con sus socios de América del Norte acuerdos de cooperación y acuerdos negociados cuidadosamente estudiados en áreas tales como la seguridad continental y el acceso garantizado a los mercados, en las cuales los canadienses puedan obtener beneficios demostrables. Pero también reconoce que habrá que desplegar intensos esfuerzos para evaluar la situación canadiense, y para lograr un consenso público en torno a una fórmula de asociación entre los países de América del Norte que respete los intereses y valores de Canadá. Éste deberá también negociar eficazmente con sus socios norteamericanos, en particular con Estados Unidos, teniendo en cuenta sus intereses mutuos. Tal como se confirmó en las reuniones del Comité en Washington, captar y retener la atención y el interés de Estados Unidos constituye habitualmente, por sí mismo, uno de los mayores desafíos.

La situación de Canadá en una perspectiva norteamericana

La posición y las opciones políticas de Canadá en el contexto de América del Norte indudablemente han sido condicionadas por lo que el Profesor Daniel Cohn, de la Universidad Simon Fraser, describió ante el Comité como procesos de "regionalización" centrados en el mercado, a los cuales generalmente se han adaptado desde hace varios decenios los marcos de las políticas públicas canadienses. Esas tendencias de integración, predominantemente económicas, que describimos detalladamente en el capítulo 2, no pueden suscitar un sentimiento de identidad o de "pertenencia" común, por lo menos en el sentido político[9]. No obstante, dichas tendencias podrían tener un efecto significativo en la manera en que Canadá toma decisiones en materia de orientación de políticas y reglamentación. Como dice Cohn: "La regionalización está siendo impulsada por las decisiones que tomamos en materia de liberalización [...] Podemos pues ser diferentes, pero en tal caso debemos aceptar pagar el precio de nuestras diferencias"[10]. Cohn sugirió que, comparado con otros países de las Américas, Canadá podría estar en una posición de negociación envidiable cuando debe defender sus intereses particulares en el contexto de una integración regional dominada por su vecino gigante[11]. Sin embargo, está claro que incumbe a Canadá determinar, a la luz de un análisis de costos y beneficios, las áreas en las que podría ser de su interés tener orientaciones estratégicas

---

8 Gordon Giffin, "Make it friendship — pure and simple", *The National Post*, 11 de septiembre de 2002, pág. A16.

9 Cohn sostiene que las empresas tienden cada día más a tomar las decisiones en vistas a promover sus productos ante el consumidor norteamericano "medio", sin embargo, no parece tener sentido hablar de un votante norteamericano "medio".

10 *Testimonios*, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002, y *Memoria*, "Regionalization in a Neo-Liberal Era: Risks and Opportunities for Canada."

11 Como dijo Cohn: "Es difícil pensar en nosotros como un boxeador de peso pesado, pero en comparación con el resto de los países de las Américas, en lo que respecta a negociar con Estados Unidos, lo somos. Ellos son un gorila de 400 kg; nosotros somos un chimpancé 100 kg en las Américas". (*Testimonios*, Reunión N° 78).

más integradas[12], Podría decidir en qué deberían diferir sus políticas – en particular en materia de asuntos exteriores, defensa, seguridad y comercio, y otros sectores afectados a nivel nacional – de las de sus socios norteamericanos e incluso alejarse de ellas. En este estudio se deberían tener en cuenta los efectos transfronterizos de sus decisiones, dado el costo que acarrean las perturbaciones de las vías de comunicación continentales establecidas. El "precio de la diferencia" podría subir a niveles inaceptables.

Cierto número de observadores destacaron que ciertos factores norteamericanos tienen desde hace algunos años una incidencia cada vez mayor en la política exterior canadiense, a pesar de los casos en que las políticas canadienses han divergido claramente de las de Estados Unidos (como por ejemplo, con respecto a la Convención de Ottawa para la eliminación las minas antipersonales y la creación de la Corte Penal Internacional). Algunos plantearon la posibilidad de una "trayectoria norteamericana", de una "esfumación de las fronteras" y una "vuelta al continentalismo". Incluso el ex Ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, preconizó la búsqueda de nuevas formas de cooperación trilateral en América del Norte que vayan más allá del comercio[13]. Se argumentó que, si bien no es posible negar la realidad de esta integración y dar marcha atrás, el Estado canadiense tiene todavía algunas opciones abiertas en el camino de la integración de América del Norte[14].

Algunos de los testigos consideraron que Canadá tiene una gama de opciones bastante circunscrita. Por ejemplo, el Profesor Gordon Mace, Director de Estudios Interamericanos en el Institut québécois des hautes études internationales, señaló al Comité que el ALC y TLCAN habían modificado de manera fundamental e insoslayable el panorama de la política exterior. El aumento de la vulnerabilidad económica de Canadá en lo que denominó el "nuevo marco de gestión económica" había "disminuido enormemente" su margen de maniobra en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Reclamó la ampliación de la colaboración con México y otros países de las Américas como "contrapeso natural"[15].

---

12 Por "más integradas" entendemos más compatibles y coordinadas entre sí, no necesariamente armonizadas o comunes. El economista Daniel Schwanen, a quien escuchamos en Montreal, expresó que, en muchas áreas transfronterizas importantes para ambos países, todo lo que sería necesario o deseable tener son acuerdos de reconocimiento mutuo y normas de "interoperabilidad".

13 Cf. Ronald Inglehart, Neil Nevitte, y Miguel Basanez, *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties among the United States, Canada, and Mexico*, Aldine de Gruyter, New York, 1996; John Herd Thompson y Stephen J. Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, tercera edición, particularmente el Capítulo 11, "A North American Trajectory? 1994-2001", McGill-Queen's University Press, Montreal y Kingston, 2002; Fen Osler Hampson y Maureen Appel Molot, "Does the 49th Parallel Matter Any More?" en Hampson y Molot, eds., *Canada Among Nations 2000 Vanishing Borders*, Oxford University Press, Don Mills, 2000; Fen Hampson, Maureen Molot y Norman Hillmer, "The Return to Continentalism in Canadian Foreign Policy", en Hampson, Hillmer y Molot, eds., *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy*, Oxford University Press, Don Mills, 2001.

14 Denis Michaud, "Du libre-échange à une intégration plus poussée: les acteurs étatiques canadiens et l'élaboration de politiques publiques impliquant un état étranger", *Canadian Foreign Policy/La Politique Étrangère du Canada*, Vol. 9, No. 1, otoño de 2001, págs. 29-42.

15 *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Desde los impactantes acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la cuestión de la situación de Canadá en el continente y en el mundo se plantea con mayor agudeza. Maureen Molot y Norman Hillmer hicieron notar que esos acontecimientos "han dado mayor urgencia a las cuestiones de soberanía y decadencia"[16]. Sin embargo, esta tesis controvertida de que Canadá es un "poder en declinación", sobre todo en el contexto norteamericano, es ciertamente discutible. Muchos testigos sostuvieron que Canadá no debía subestimar su capacidad de ejercer una influencia independiente sobre Estados Unidos. Dos estadounidenses prominentes, Lee Hamilton, ex miembro del Congreso y hombre de gran experiencia, con quien el Comité se reunió en Washington, y Joseph Nye, de la Universidad Harvard, quien presentó testimonio en Ottawa, sostuvieron con convicción que Canadá, con su gran capacidad en diplomacia multilateral no militar, podría ser útil a la hora de advertir a Estados Unidos sobre las consecuencias negativas de ceder a la tentación de "actuar solo".

Hamilton, al mismo tiempo que reconoció que "Estados Unidos está absorto en su propia importancia", sugirió que Canadá podría adoptar una posición más firme. "Ustedes capitulan muy rápido", dijo. Christopher Sands, Jefe del "Canada Project" en el Center for Strategic and International Studies de Washington, quien presentó testimonio en noviembre de 2001, también nos dio material de reflexión al sostener que Canadá podía decidir adoptar una "estrategia de Estado fuerte" en sus relaciones con Estados Unidos y en su manera de responder a los intereses de éste. De hecho, percibe posibilidades allí donde otros ven limitaciones: "Gracias a la mayor interdependencia lograda mediante la integración económica, Canadá no es un poder en declinación en Estados Unidos. Por el contrario, para los estadounidenses y su prosperidad, es una potencia en ascenso, hoy más importante que nunca en toda la historia de Estados Unidos"[17].

Sin embargo, el Comité no se hace ilusiones respecto a las dificultades que deberá enfrentar Canadá para hacerse oír en los círculos de decisión de Estados Unidos, dadas las preocupaciones actuales en materia de seguridad nacional y los continuos cálculos de política interior que caracterizan al complejo sistema federal estadounidense. Algunos testigos destacaron cuán importante es para Canadá abordar el sistema tal como funciona y hacerlo en muchos lugares y niveles, no solamente en el centro del poder federal en Washington. La estrategia de Canadá debe tener en cuenta que el 11 de septiembre ha "cambiado a Estados Unidos más que al resto del mundo", para citar las palabras de Jessica Mathews, Presidenta del Carnegie Endowment for International Peace"[18]. Según ella, la política exterior de Estados Unidos hasta el momento "es

---

[16] Maureen Appel Molot y Norman Hillmer, editores, "Prefacio" a *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Oxford University Press, Don Mills, 2002, pág. xi. Véase además la evaluación crítica de la capacidad y las opciones políticas de Canadá, tanto a escala mundial como norteamericana, en un reciente informe del Conference Board de Canada, *Performance and Potential 2002-03*, capítulo 4 "Canada's Place in the World in 2010: Will Canada Matter?" (Se puede en consultar en www.conferenceboard.ca).

[17] Christopher Sands, "Fading Power or Rising Power: 11 September and Lessons from the Section 110 Experience", *Canada Among Nations 2002*, pág. 72.

[18] Mathews, *September 11, One Year Later: A World of Change*, Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief Special Edition, Washington D.C., agosto de 2002, pág. 1.

decididamente unilateral y cualquier cosa menos humilde"[19], opinión que compartirían muchos testigos escuchados por el Comité. Al comienzo de la presidencia de George W. Bush, se temió que Estados Unidos prestara más atención a México que a Canadá. Sin embargo, según Mathews, "el 11 de septiembre ha hecho desaparecer" a México de la pantalla de radar de la política exterior estadounidense. En este estudio general realizado por uno de los grupos de expertos más multilateralistas de Washington no se hace mención de Canadá [20].

Canadá no puede dar por sentado que tendrá influencia en Estados Unidos en virtud de la integración económica de América del Norte o la "relación especial" que ha tenido y que espera seguir teniendo con ese país, una relación que, según los especialistas Randall y Thompson, siempre ha sido más exagerada que real. Hablando sin ambages, dijeron que "para Estados Unidos, Canadá es como cualquier otro país [...] No comprender esa verdad fundamental ha sido para los canadienses una fuente de confusión e incertidumbre, y se han sentido heridos por la reacción de Estados Unidos cuando las políticas canadienses no se han conformado a una norma estadounidense importante para Washington o cuando, en apariencia o realidad, han cuestionado la posición de Estados Unidos"[21].

Andrew Cohen, que testimonió ante el Comité en noviembre de 2001, sostuvo que Canadá debería simplemente aceptar que su relación bilateral con Estados Unidos no tiene la misma importancia para los dos países y proceder a dotarse de sus propios activos en materia de política exterior: "fuerzas militares fuertes y creíbles, un programa de asistencia eficiente y ejemplar, un cuerpo diplomático eficaz y un servicio de inteligencia de primera clase. Con estas herramientas, Canadá podría intervenir con más confianza en la esfera internacional". En opinión de Cohen, si bien Canadá no tiene más opción que responder a las crecientes demandas estadounidenses en materia de

---

19 Ibid., pág. 10. La convicción de que Estados Unidos tiene la capacidad y la voluntad de imponer su poder en el extranjero como más le convenga también se manifiesta en una alocución pronunciada en abril de 2002 por Richard Haas, Director del personal de planificación estratégica del Departamento de Estado. En ella expresó: "En el siglo XXI, el principal objetivo de la política estadounidense es integrar otros países y organizaciones en el marco de acuerdos que promuevan un mundo compatible con los intereses y valores de Estados Unidos a fin de instaurar, en lo posible, la paz, la prosperidad y la justicia" (citado en Christopher Sands, "Integration: Process, Condition, or Doctrine?", *North American Integration Monitor*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., Vol. 1, N 1, julio de 2002, pág. 1).

20 Mathews, *September 11, One Year Later*, pág. 10 y passim. Por el contrario, Canadá acuerda gran importancia al poder y las políticas de Estados Unidos en su evaluación de la situación internacional. Véase, por ejemplo, el *Strategic Assessment 2002*, preparado por la Dirección de Análisis Estratégico del Ministerio de Defensa Nacional de Canadá, Ottawa, septiembre de 2002, en el cual se tiene en cuenta la nueva estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos dada a conocer al público el 20 de septiembre de 2002.

21 Thompson y Randall, *Canada and the United States: Ambivalent Allies*, 2002, págs. 324-25. Sobre la falta de excepciones o atención especial de Estados Unidos con respecto a las inquietudes canadienses, véase también, Edelgard Mahant y Graeme Mount, *Invisible and Inaudible in Washington: American Policies Toward Canada*, UBC Press, Vancouver, 1999.

seguridad en el "vecindario" de América del Norte, no necesita preocuparse de ser tenido en cuenta en Washington si se concentra en ser un actor multilateral más eficaz[22].

Esta actitud podría parecer que es la manera de sacar el mejor partido de una situación penosa, pero no sería un gran consuelo para los productores de madera blanda de construcción, los agricultores y otros canadienses a quienes afectan directamente las políticas y las presiones de Estados Unidos. El Comité estima que la capacidad de Canadá para hacer que esas cuestiones se tomen en serio en el sistema político estadounidense es muy importante, pero que no deberíamos dar una importancia indebida a apariencias que sólo tienen un valor simbólico. Lo que cuenta es tener influencia en la aplicación de las políticas. Más adelante, en el capítulo 5, consideraremos de manera detenida de qué maneras podría Canadá hacer más eficaces sus relaciones diplomáticas bilaterales con su socio más importante.

¿Corre riesgo la soberanía canadiense en América del Norte?

Con respecto a los otros problemas señalados por Hillmer y Molot, es decir, en lo que se refiere a la soberanía de Canadá en el plano nacional y exterior, el Comité escuchó opiniones muy divididas. Algunos consejos se reducían, en efecto, a preocuparse menos y hacer más. Según el historiador Reginald Stuart, "la historia muestra que la soberanía canadiense se ha mantenido relativamente segura", y encuestas de opinión recientes "sugieren que los canadienses tienen mucha más confianza en su sentido de independencia, diferencia e identidad con respecto a los estadounidenses que muchos de los así llamados portavoces de la soberanía canadiense"[23]. James Fergusson, del Centro de Estudios para la Defensa y la Seguridad de la Universidad de Manitoba, observó: "Nuestra cooperación con Estados Unidos, que es nuestro amigo y aliado más próximo, se ha apoyado siempre en el principio de que ésta contribuye en gran medida a mantener la soberanía canadiense a un costo razonable tanto financiera como políticamente"[24].

La especificidad canadiense tampoco plantea necesariamente un problema para Estados Unidos, sostuvo el Profesor Louis Balthazar, que dijo haber constatado la "voluntad estadounidense de reconocer la soberanía de Canadá[25]. El eminente especialista Joseph Nye, experto en relaciones internacionales y antiguo Secretario Adjunto de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional de Estados Unidos, no veía por qué las iniciativas estadounidenses tales como el nuevo "Comando del Norte", deberían "tener un efecto negativo" en la soberanía canadiense mayor que el programa NORAD, y agregó: "Creo que las inquietudes sobre la pérdida de la soberanía a menudo

---

22 Andrew Cohen, "Canadian-American Relations: Does Canada Matter in Washington? Does It Matter If Canada Doesn't Matter?", en Molot y Hillmer, *Canada Among Nations 2002*, págs. 46-7.

23 *Testimonios*, Reunión N° 59, 26 de febrero de 2002.

24 *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

25 *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

impiden pensar con claridad [...] La interdependencia en asuntos de seguridad existe desde hace cierto tiempo y no veo ninguna razón para que Canadá no pueda mantener el derecho de retirarse de las actividades o dimensiones que no apruebe"[26].

Hablando también de defensa y seguridad, el Profesor Frank Harvey consideró que las inquietudes con respecto a la pérdida de soberanía se habían exagerado. En su opinión, desde hace algún tiempo había pocas diferencias sustanciales entre las preferencias de Canadá y Estados Unidos en materia de política exterior. Agregó que, si Canadá quiere "darse el lujo" de tomar una dirección diferente a la de Estados Unidos en este aspecto, tendrá que invertir en la creación de medios para ejecutar su política internacional; en otras palabras, dejar de hablar y pasar a la acción[27]. Más directo aún, Gordon Gibson, Investigador Principal del Instituto Fraser, opinó que los temores acerca de una pérdida de soberanía son en gran parte injustificados, pues en última instancia, "la soberanía atañe al individuo" [...] Los estados nación no son más que servicios públicos destinados a asegurar el ejercicio colectivo de la soberanía individual. Si decidimos individualmente acercarnos más a los estadounidenses o ellos a nosotros, ¿quién tiene derecho a decir que eso no es correcto?"[28]

Por el contrario, algunos testigos sostuvieron categóricamente que la soberanía canadiense corre el riesgo de verse comprometida y que el Gobierno debería luchar por conservar la mayor autonomía posible en materia de política exterior, a fin de defender en el plano internacional los intereses y valores canadienses que pueden ser considerablemente diferentes de los de nuestro vecino del sur. Por ejemplo, el Profesor Nelson Michaud advirtió que: "Cuando hablamos de soberanía podemos encontrarnos a veces en terreno resbaladizo [...] Un perímetro de seguridad de América del Norte, una frontera donde se aplican las mismas normas a ambos lados, al norte y al sur, equivale a decir que Canadá ya no controla sus fronteras. Es por lo menos un control conjunto [...] Tenemos un problema si queremos proteger la soberanía canadiense"[29]. Rod Hill, un antiguo investigador y asesor de la Comisión Macdonald, rechazó de manera rotunda la opinión de que "si cedemos la soberanía voluntariamente, es un ejercicio de soberanía; es decir que la conservamos aun si renunciamos a ella, porque es una decisión libre"[30].

El Comité reconoce la necesidad de tomar en consideración las preocupaciones relativas a la soberanía que se mencionaron repetidamente en los testimonios, así como las que sugieren que Canadá puede quedar en una posición más débil para defender y promover sus intereses en sus fronteras y más allá de ellas. No obstante, como se afirmó anteriormente, el Comité estima que Canadá no tiene que elegir entre dos extremos, por un lado, una rendición pasiva ante las exigencias de Estados Unidos, y por otro, una versión ultranacionalista del unilateralismo canadiense. Ciertamente, en el contexto de

---

[26] *Testimonios*, Reunión N° 74, 2 de mayo de 2002.

[27] *Testimonios*, Reunión N° 61, 27 de febrero de 2002.

[28] *Testimonios*, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002.

[29] *Testimonios*, Reunión N° 62, 27 de febrero de 2002.

[30] *Testimonios*, Reunión N° 63, 28 de febrero de 2002.

unas buenas relaciones en América del Norte, lo más razonable sería determinar en qué casos la cooperación entre Canadá, Estados Unidos y México, sea por vías bilaterales, trilaterales o multilaterales, puede ser más útil a los intereses de cada país.

Toda relación internacional no caracterizada por la hostilidad, el servilismo o el unilateralismo implica hasta cierto punto compartir la soberanía o ejercerla conjuntamente con vistas a un propósito mutuamente acordado. Cuanto más contribuyan los instrumentos de política exterior canadienses a tales propósitos, más confianza tendremos en poder dar una dimensión norteamericana a estos instrumentos que permita afirmar los intereses y valores canadienses con madurez y credibilidad, y de una forma que asegure respeto.

1.2 ¿Qué quiere Canadá? Primeras reflexiones sobre los objetivos bilaterales, trilaterales y multilaterales en un contexto norteamericano

Una de las tareas importantes de la elaboración de la política exterior de Canadá es definir los objetivos que su dimensión norteamericana puede permitirle alcanzar. El Gobierno de Canadá deberá emprender esa tarea en prioridad, en consulta con los ciudadanos, a menos que Canadá decida dejar las relaciones norteamericanas evolucionar al azar o que otros países manejen su agenda. Las audiencias del Comité durante el año pasado le dieron una idea de lo que deben ser las prioridades de Canadá en materia de orientación estratégica y las posibilidades de que dispone el país en esa área. Sin embargo, también pusieron de manifiesto el hecho de que Canadá no ha establecido aún objetivos claros que sean objeto de un consenso nacional ni las estrategias para alcanzarlos. En las siguientes secciones de este capítulo se examinan algunas de las diferentes perspectivas que surgieron de los testimonios, así como el impacto del 11 de septiembre en la concepción de una agenda para América del Norte. También se plantean reflexiones sobre la forma de establecer el enfoque estratégico coherente que el Comité considera necesario.

Unas pocas observaciones introductorias se imponen, comenzando por el hecho de que, para ser realistas, es necesario reconocer la importancia primordial que tiene la relación Canadá-Estados Unidos para el logro de los objetivos canadienses. La gestión de esa relación afecta prácticamente todos los aspectos de la política extranjera y, determina ciertamente la eficacia de cualquier dimensión norteamericana que podríamos querer darle. No obstante, si Estados Unidos tiene una perspectiva muy diferente del mundo, como sostiene el Ministro de Asuntos Exteriores Bill Graham, mantener un enfoque canadiense distinto será siempre una tarea necesaria y a menudo difícil. Declaró: "No digo que haya que elaborar una política exterior en contraposición a la de Estados Unidos, pero tenemos que mantener nuestros propios valores"[31].

---

[31] Citado en Hillmer y Molot, "The Diplomacy of Decline", pág. 4.

Al respecto, debemos seguir reflexionando sobre los valores esenciales que deberíamos proyectar en nuestras relaciones internacionales, incluidas las que mantenemos con Estados Unidos. Cuando se plantean tales cuestiones normativas, a menudo se habla de apoyar el mantenimiento de la paz, los derechos humanos, la diversidad cultural, la asistencia a los países pobres, las Naciones Unidas y el multilateralismo en general. Sin embargo, no se debe dar por sentado que esos objetivos tienen la misma fuerza ni el mismo peso relativo. Por ejemplo, una encuesta de opinión encargada hace poco por *Maclean's* y *L'actualité* sobre la importancia para los canadienses de conservar su soberanía reveló que la mayoría de ellos atribuyen a las cuestiones culturales un rango considerablemente inferior al que dan a los recursos naturales, salud, economía, inmigración, defensa y la divisa[32]. Sin embargo, esos resultados no son precisamente una guía adecuada. En una carta dirigida al Comité, la Coalición para la Diversidad Cultural insistió en que Canadá defendiera el principio de que "las políticas culturales no deben someterse a las restricciones de los acuerdos internacionales de comercio"[33]. El profesor Ivan Bernier, de la Universidad Laval, también pidió que Canadá elabore su propia visión del papel de la cultura, tomando en cuenta las circunstancias actuales:

> Considero que en cualquier examen de nuestra política con Estados Unidos después de los acontecimientos del 11 de septiembre [...] Canadá debe absolutamente continuar defendiendo de manera específica la importancia de tomar en consideración la dimensión cultural de esos fenómenos [atender al aumento de la integración económica y responder a las nuevas amenazas a la seguridad]. Creo que ésta es una contribución que Canadá debe hacer, porque comprende el problema y debe tratar de que lo comprendan los otros países con los cuales mantiene relaciones, particularmente Estados Unidos[34].

Los testigos plantearon otros temas difíciles en los que Canadá podría tener una ventaja comparativa, si los maneja con habilidad. Por ejemplo, Robert Huebert, del Centro de Estudios Militares y Estratégicos de la Universidad de Calgary, planteó la cuestión del control que ejerce Canadá en las aguas del Ártico canadiense y su soberanía sobre las aguas del Pasaje del Noroeste – esta última impugnada todavía por Estados Unidos -, pasaje que pronto podría convertirse en un estrecho navegable abierto al transporte marítimo internacional si se cumplen las hipótesis sobre el cambio climático[35]. La política

---

32 Robert Sheppard, "Hedging Our Bets", *Maclean's*, 9 de septiembre de 2002, pág. 36-7. Otro de los resultados de la encuesta es que la mayoría (56%) ve a Canadá como "independiente de Estados Unidos" en política internacional y áreas conexas tales como la economía, la seguridad y la cultura. Sin embargo, paradójicamente, aunque la proporción de encuestados de Quebec preocupados por mantener la soberanía cultural de Canadá era más alta que la media nacional, sólo el 36% de ellos veía Canadá como independiente de Estados Unidos en estas áreas.

33 Carta en que solicita presentarse ante el Comité, 18 de marzo de 2002.

34 *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

35 *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002. Una encuesta nacional canadiense sobre actitudes con respecto a las relaciones con Estados Unidos, realizada en el mes de octubre de 2002 por el Centro de Investigación e Información sobre Canadá, reveló una gran inquietud con respecto a la posible pérdida de la soberanía sobre el Ártico. Véase: Hubert Bauch, "A rising belief: the U.S. could swallow us up", *Montreal Gazette*, 26 de octubre de 2002.

exterior canadiense en el ámbito de América del Norte necesitará tomar en consideración esta nueva realidad en el Norte.

Con respecto a una perspectiva global del futuro socioeconómico de Canadá, Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, dijo que "la primera cosa que interesa a Canadá en las relaciones canado-americanas, es la seguridad de acceso al mercado estadounidense a fin de reducir los obstáculos al flujo de mercancías, servicios, capitales, tecnología y personas, manteniendo al mismo tiempo control sobre las políticas que son importantes para lograr los objetivos económicos y sociales del país, tales como establecer el perfil y el número de inmigrantes permanentes"[36].

Sin duda, se podrían enunciar otros objetivos canadienses válidos. Lo importante es que el gobierno debería consultar a los canadienses más directamente y con mayor frecuencia en lo que respecta a las prioridades en las cuales debe insistir Canadá en sus relaciones con Estados Unidos. En última instancia, es el gobierno quien debe ejercer la conducción en esa materia. Pero debería hacerlo fundándose en una evaluación de los intereses y valores nacionales y un conocimiento sólido de las cuestiones por las cuales los canadienses estarían dispuestos a "pagar el precio de la diferencia". Por este motivo, al final del capítulo recomendamos al gobierno que consulte a los canadienses con frecuencia y que busque siempre el consenso en el establecimiento de los objetivos del país.

Segundo, la única cosa peor que no saber exactamente cómo tratar con Estados Unidos sería que Canadá diera demasiada importancia a su relación bilateral con ese país, descuidando sus relaciones con los otros países de las Américas. Puede ser que la era de la "tercera vía" del decenio de 1970 haya terminado. Sin embargo, incluso en América del Norte, no debemos descuidar el papel de contrapeso que nuestra asociación con México, si bien todavía limitada, podría desempeñar. Por ese motivo, en el capítulo 5 el Comité examina con mucha atención diversas sugerencias para potenciar las relaciones bilaterales con México y trabajar con él para multiplicar los procesos y objetivos trilaterales. La diplomacia canadiense en los otros países de las Américas es otro medio para contrabalancear el peso de Estados Unidos. Como el Profesor George Maclean, que ha escrito sobre las relaciones México-Canadá, sostuvo ante el Comité: "la mejor táctica para servir a los intereses de Canadá en materia de relaciones exteriores radica en el multilateralismo, sobre todo como medio para prevenir una política de integración hemisférica única concebida e implementada por Estados Unidos. Esto significa, en pocas palabras, que Canadá debe mantener un equilibrio entre la atención capital que debe dar a las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la necesidad de desempeñar un papel más importante en el hemisferio [...] a pesar de la interpretación típica de una visión continental para Canadá que supone un cierto alejamiento de las obligaciones multilaterales[...]"[37].

---

[36] *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

[37] *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

Tercero, para poder desempeñar un papel constructivo en la política exterior de Canadá, tanto con respecto a Estados Unidos como a América del Norte, la diplomacia canadiense deberá seguir teniendo un alcance verdaderamente internacionalista. Según Don Barry, de la Universidad de Calgary, "deberíamos comprender que, cuanto más nos integremos con Estados Unidos, menos visibles nos hacemos en otras partes del mundo. Sin embargo, Canadá tiene intereses mundiales importantes. En consecuencia, debemos mantener y potenciar nuestras otras relaciones, incluidas las que mantenemos con Europa [...]" siempre que "esas relaciones respondan a nuestros intereses nacionales y que no se usen simplemente para demostrar nuestra independencia de Estados Unidos"[38]. Por su parte, si bien no creía que Canadá fuera a invocar el multilateralismo tradicional como "refugio" para compensar la preponderancia de la relación bilateral con Estados Unidos, Louis Balthazar sugirió que una política exterior independiente por parte de Canadá podría, en efecto, ser percibida como una ventaja para Estados Unidos en el ámbito internacional. Lo explicó de este modo:

> [...] Creo que es de interés para Estados Unidos que nuestras políticas sean a veces diferentes de las suyas. Eso les permite usarnos para sondear de dónde sopla el viento, dada nuestra situación en materia de política internacional y la diferencia de nuestras responsabilidades con respecto a las suyas [...] Eso nos permite desempeñar a veces un papel en el cual podemos hacer grandes avances en diplomacia internacional que los estadounidenses no se pueden permitir. Nos da un cierto margen de maniobra para hacer cosas que los estadounidenses no hacen y, a veces, hacer conocer nuestros intereses y principios a los dirigentes de Washington[39].

El Comité cree que hay muchas razones para creer en la capacidad de Canadá para tomar decisiones independientes en América del Norte y más allá, a pesar de la importancia primordial de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, los parámetros del TLCAN y otras circunstancias de duración variable que inciden en su libertad de acción (la importancia otorgada a la seguridad en la frontera desde el 11 de septiembre de 2001 es un ejemplo reciente, pero probablemente no el último). Lo más difícil será poner en ejecución esas decisiones con eficacia después de haber definido más claramente nuestros objetivos nacionales, estando preparados a pagar el precio de lo que decimos que queremos y accionando con habilidad las palancas diplomáticas que Canadá tiene la suerte, quizá única, de poseer, y hacer todo eso compartiendo un continente con la única superpotencia del mundo.

1.3 Debate sobre las opciones para América del Norte

A la luz de los resultados de recientes encuestas de opinión que indican que los canadienses están frustrados y muestran un alto grado de ambivalencia con respecto a

---

[38] *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

[39] *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 1002.

mantener relaciones más estrechas con Estados Unidos[40], no es de extrañar que el Comité haya escuchado opiniones muy diferentes sobre los intereses de Canadá en cuanto a ahondar su asociación con los otros países de América del Norte. Más allá de las inquietudes específicas que se han expresado sobre las consecuencias o deficiencias de los acuerdos comerciales (ALC y TLCAN), particularmente en lo relativo a la madera blanda de construcción, los subsidios agrícolas, el agua, la cultura y las controversias entre inversionistas y Estados en el marco del Capítulo XI del TLCAN (véase capítulo 4), estas opiniones divergentes tienden a influir en las posturas generales sobre la conveniencia o no de una mayor integración de Canadá en América del Norte.

Según algunos, la integración económica creciente ha beneficiado sustancialmente a Canadá y existen posibilidades de negociar una mayor integración en condiciones favorables para Canadá. Otros criticaron los resultados del libre comercio en el continente, que relacionan a menudo con críticas al poder de las grandes empresas, la privatización y la pérdida aparente del control democrático del público. Asimismo, objetaron incluso el nivel actual de integración por considerarlo una amenaza a la soberanía, los intereses y los valores canadienses. Así pues, mientras que algunos testigos se mostraron partidarios de una América del Norte más integrada, otros se opusieron claramente. Los representantes del mundo empresarial generalmente adoptaron la primera posición mientras que los del mundo laboral se inclinaron por la segunda.

En la primera de las audiencias realizada por el Comité en su recorrido a través del país, que tuvo lugar en St. John´s (Terranova) el 25 de febrero de 2002, se manifestó claramente esa escisión. Chris Vatcher, del Sindicato de Estudiantes de la Universidad Memorial sostuvo: "Como joven que se interesa en su país, definitivamente me preocupa una mayor aproximación a Estados Unidos [...] Pienso que nuestro país desempeña a menudo un papel de subalterno o algo semejante para Estados Unidos [...] Apelo a que el Comité ponga de relieve que Canadá es un país soberano con sus propias inquietudes. Acercarnos al modelo estadounidense, que sin lugar a dudas no es sostenible y necesita ajustes mayores, no es la respuesta"[41]. Según Elaine Price, de la Federación de Trabajadores de Terranova y Labrador, los diez años de libre comercio, a saber, el decenio de 1990, "se han caracterizado por una acentuación de las desigualdades en la sociedad canadiense. Los ingresos reales de una gran mayoría de canadienses disminuyeron y sólo aumentaron para el 20% ubicado en la parte superior de la escala salarial. El empleo es más precario y la red de seguridad social se ha debilitado [...] Contrariamente a la idea que se tiene generalmente de que el ALC y su sucesor, el TLCAN, han ayudado a crear empleos, el libre comercio, de hecho, ha dado lugar a una

---

40 Adrien Humphreys, "Canadians, Americans split on benefits of NAFTA", *National Post*, 7 de septiembre de 2002. En esa encuesta realizada para el periódico y Global National, una proporción ligeramente superior de canadienses pensaba que los tratados de libre comercio con Estados habían "perjudicado" más que "ayudado" la economía canadiense (48% frente 46%). Al mismo tiempo, un porcentaje aún mayor no sabía que Estados Unidos representaba el 80% del comercio exterior de Canadá.

41 *Testimonios*, Reunión N° 58, 25 de febrero de 2002.

importante pérdida neta de puestos de trabajo"[42]. No obstante, Sean McCarthy, representante de la División de Terranova y Labrador de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, consideró que el problema estriba para Canadá en manejar mejor sus relaciones necesarias con los otros países de América del Norte: "Creo que debe haber objetivos políticos comunes entre nosotros y Estados Unidos [...] Nuestras economías ya están unidas. Mayores vínculos económicos son inevitables y beneficiosos. Lo que ha sucedido en los últimos 10 años ha mostrado las ventajas asociadas [...] A fin de tener un frente sólido de política pública en el plano internacional necesitamos un frente fiscal y económico sólido para apoyar dichos objetivos"[43].

Entre los oponentes a una mayor integración de América del Norte, el Profesor Rod Hill, de la Universidad de Nuevo Brunswick, argumentó lo siguiente[44]:

> Creo que la mayoría de los canadienses no tiene ningún interés en este programa integracionista, ni desde el punto de vista político ni desde la perspectiva económica. Ahora reconocen, me parece, lo que está sucediendo y expresan su oposición a una mayor integración con Estados Unidos. Estoy firmemente convencido de que podemos elegir. Los integracionistas pretenden que pagaremos un alto precio por esto. Ahora bien, los hechos no lo prueban. Asimismo tratan de limitar el alcance del debate para concentrarlo en los costos de no adoptar una mayor integración, ignorando al mismo tiempo las ventajas que nos reportaría mantener nuestra autonomía política, ventajas que no se pueden cuantificar fácilmente pero que ciertamente no por ello son menos importantes.

Hill citó el estudio de John Helliwell, economista de Colombia Británica, con referencia a la importancia de los factores internos (entre los que se incluiría el comercio interprovincial) para el bienestar de los ciudadanos y del "rendimiento decreciente de una mayor apertura", esto es, una mayor integración. Hill advirtió asimismo que la integración continental puede poner en peligro la situación internacional de Canadá, citando la posición de Helliwell al respecto: "Si Canadá tiene que escoger un tipo de política exterior entre una política orientada al mundo y otra política que consistiría esencialmente en proseguir los esfuerzos para armonizar nuestras políticas con las de Estados Unidos, creo que la decisión es obvia [...]. Esta segunda opción sería una mala decisión tanto económica como política"[45]. En Saskatoon, David Orchard sugirió que Canadá podría adoptar una estrategia similar a la de Noruega, que en dos ocasiones ha votado a favor de mantenerse fuera de la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, el Comité también escuchó, en ambos extremos del país (esto es, por parte del Atlantic Institute for Market Studies en Halifax y del Pacific Corridor Enterprise Council en Vancouver), llamamientos en favor de consolidar los vínculos económicos naturales entre las regiones transfronterizas vecinas y mejorar los vínculos

---

42 *Testimonios*, Reunión N° 58, 25 de febrero de 2002.

43 *Testimonios*, Reunión N° 58, 25 de febrero de 2002.

44 *Testimonios*, Reunión N° 63, 28 de febrero de 2002.

45 Ibid.

con una economía continental más amplia, siendo las fronteras y las infraestructuras de transporte las áreas prioritarias en las que debe trabajarse. Para algunos, el peligro de verse marginalizados o aislados de los centros de dinamismo económico de América del Norte es considerado el mayor riesgo para los empleos futuros y el aumento de los ingresos.

En lo que se refiere a la estrategia nacional, los defensores de la integración sostuvieron que las políticas deben responder a las realidades de la situación de Canadá. El Profesor Michael Hart, de la School of International Affairs de la Universidad de Carleton, señaló los factores que se derivan de una "integración discreta cada vez más avanzada" [... y] el hecho de que las instituciones, los procedimientos y los reglamentos de los dos gobiernos [el de Canadá y el de Estados Unidos] en este momento corresponden sin duda a la realidad de un tratado de libre comercio pero no reflejan la integración profunda de nuestros dos países, una integración que va mucho más allá del tratado de libre comercio y se asemeja más bien a una unión aduanera o incluso a un mercado común. Creo que el principal desafío al que se enfrentan nuestros dos gobiernos es encontrar las instituciones adecuadas y los procedimientos y los reglamentos apropiados para adaptarnos a esa realidad". En opinión de Hart, "es necesario reconocer que existe ya una amplia convergencia de estrategias e ideas entre nuestros dos países [...] La integración de nuestros dos países probablemente continuará y se intensificará, tanto más cuanto que la relación entre ambas sociedades será cada vez más estrecha. La cuestión que se plantea a los gobiernos consiste pues en saber cómo quieren gestionar, promover o frenar esa integración"[46].

El Dr. Jayson Myers, de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, planteó el desafío de Canadá en América del Norte de la siguiente forma:

> La integración económica de Canadá con Estados Unidos se ve impulsada por los éxitos y la reestructuración de la industria canadiense en el contexto del TLCAN. No obstante, la naturaleza de esta integración presenta varios desafíos clave para Canadá y las empresas canadienses. Crea restricciones en materia de política pública aunque, en mi opinión, la pérdida de la soberanía canadiense no es un problema. El debate estriba en saber cuál es la mejor forma de manejar nuestras relaciones económicas con Estados Unidos y México a fin de asegurar nuestro crecimiento económico continuo y la creación de empleos de alto valor en Canadá, garantizando al mismo tiempo a los canadienses la posibilidad de determinar su propio futuro económico, social y cultural[47].

En su conjunto, los distintos puntos de vista expuestos variaron desde el rechazo categórico a una mayor integración de América del Norte, por considerar que impediría a Canadá seguir su propio camino, hasta un apoyo igualmente decidido a la adopción de una integración impulsada principalmente por los mercados, como una vía que ofrecería oportunidades interesantes para Canadá en cuanto a la seguridad y prosperidad de sus ciudadanos en el continente. Otro grupo se situó a medio camino de esas dos posturas, el

---

[46] *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

[47] *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

de los testigos que reconocieron la necesidad de adaptar las políticas a las realidades de la integración, pero que insistieron en que debe ser el gobierno canadiense el que dirija y dé forma a esa respuesta.

El Comité cree que la mayoría de los canadienses quiere que se adopte un enfoque pragmático, no ideológico, con respecto a las relaciones con los otros países de América del Norte. No obstante, los testimonios escuchados revelaron una gran división de opiniones sobre la cuestión de saber si Canadá puede o debe buscar, con Estados Unidos particularmente, un "acuerdo estratégico", en el que habría mucho en juego, como el propuesto, entre otros, por Wendy Dobson. Los testigos también difirieron en cuanto a cuáles son las mejores tácticas para defender los intereses canadienses en las negociaciones continentales con sus socios.

Por una parte, algunos consideraron que la lentitud y la regularidad constituye una estrategia insuficiente. Así opinó Andrew Wynn-Williams, de la Cámara de Comercio de Colombia Británica, quien afirmó lo siguiente:

> [...] la realidad es que la integración es inevitable, por lo que las decisiones que tomemos, debemos tomarlas rápidamente o, de lo contrario, perderemos la oportunidad de poder decidir. Canadá tiene actualmente la posibilidad de controlar la evolución de nuestra relación [con Estados Unidos], precisamente porque esa relación es más importante para nosotros que para ellos. [...] La cuestión a la que nos enfrentamos es si vamos a hacer cambios progresivos, aceptando lo que suceda y adaptándonos a las circunstancias globales cambiantes que se nos impongan, o si vamos a abordar esta problemática con audacia y espíritu de decisión. La Cámara cree que no podemos dejar que el futuro se nos imponga por falta de iniciativa [...] Canadá debe sentarse al volante, no ocupar el asiento del pasajero[48].

Sin embargo, entre los representantes de la Cámara de Comercio hubo quienes expresaron reservas cautelosas en cuanto a lanzarse a nuevas iniciativas audaces tales como la adopción de una unión aduanera u otros acuerdos formales de integración. Robert Keyes, Vicepresidente de la Cámara de Comercio, sostuvo que la comunidad empresarial tiende a ver América del Norte como "un mercado único e integrado que presenta solamente diferencias menores" y que el gobierno canadiense carece de "un enfoque estratégico" para las relaciones entre Canadá y Estados Unidos; observó además que "una reapertura del TLCAN puede estar plagada de dificultades [...] No se puede prever los resultados. No siempre se gana"[49]. Alexander Lofthouse, analista político de la Cámara, agregó que la larga experiencia de la Unión Europea como bloque en negociaciones comerciales internacionales sigue siendo extremadamente difícil y problemática por las perspectivas nacionales, lo cual demuestra la necesidad de examinar con "los ojos abiertos"[50] otros acuerdos para una mayor integración económica.

---

48 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

49 *Testimonios*, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

50 *Testimonios*, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

Algunos argumentaron que solamente un acuerdo más global (Michael Hart) o una "gran idea" (Instituto C.D. Howe) podría interesar seriamente a Estados Unidos. Las reuniones del Comité en la capital de Estados Unidos mostraron que en la agenda política y estratégica actual de Washington no parece figurar ninguna ampliación del TLCAN. Los canadienses escépticos en cuanto a la conveniencia de avanzar rápidamente y adoptar ya un nuevo enfoque más amplio con respecto a Estados Unidos temen que Canadá pueda perder más que ganar. Louis Bélanger, Director del Institut québécois des hautes études internationales, además de preconizar un enfoque más sistemático que puntual para abordar la cooperación continental a fin de permitir a Canadá "controlar mejor su relación asimétrica con Estados Unidos", advirtió que "a menudo existe la gran tentación de lograr compromisos rápidos con los estadounidenses, por la existencia de ganancias económicas a corto plazo que son urgentes para nosotros [...] Si adoptamos este enfoque, Canadá estará emprendiendo la vía del fracaso"[51]. Don Barry, Profesor de la Universidad de Calgary, sostuvo que "el concepto de acuerdo estratégico debía ser tratado con gran precaución". Además del enorme problema de cómo se manejan las concesiones, los acuerdos de integración, una vez concluidos, son raramente reversibles, crean presiones a favor de una mayor integración y tienen consecuencias a largo plazo que, en muchas ocasiones, no se puede prever[52].

El Profesor Reginald Whitaker, de la Universidad de Victoria, rechazó la idea según la cual "la actual crisis de seguridad ofrece una oportunidad para negociar un nuevo gran marco que permita solucionar algunos de los problemas económicos pendientes experimentados por Canadá en su relación con Estados Unidos, aun si consideramos que tales acuerdos serían buenos para fines de debate. Más bien, el contexto actual es tal que ese tipo de negociaciones serían peligrosas, particularmente para Canadá. Más que nunca, sugiero un enfoque progresivo como la ruta más segura". Whitaker añadió que "emprender negociaciones estratégicas con vistas a una mayor integración con un socio totalmente comprometido con el unilateralismo y el mantenimiento máximo de su propia soberanía y que tiene el poder para imponerlos, parece ser poco prudente y desaconsejable"[53].

El Comité está de acuerdo en que las reservas de los testigos acerca de una búsqueda entusiasta de acuerdos para una mayor integración con los socios de América del Norte, especialmente a escala bilateral con Estados Unidos, nos recuerdan con acierto la necesidad de que cualquier propuesta de integración sea sometida a una rigurosa evaluación del interés público nacional antes de seguir adelante: los resultados de esos exámenes públicos deberán mostrar las ventajas netas importantes para Canadá, que contrarrestarán los inconvenientes. Esto no significa que los canadienses deban contentarse con el *statu quo*, ni mucho menos. Las ideas, ya sean a favor o en contra de una mayor integración, que parezcan ventajosas para Canadá deben ser estudiadas minuciosamente, especialmente las "grandes ideas" que pueden afectar

---

51 *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

52 *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

53 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

muchos ámbitos estratégicos. No esperamos que se pueda prever con certeza los resultados, incluso en el caso de los enfoques más pragmáticos a favor de la integración de los países de América del Norte. No obstante, el Gobierno debe poder hacer la mejor evaluación posible de la situación y, aspecto también importante, compartir sus objetivos estratégicos con los canadienses mediante un proceso público transparente. Estas cuestiones son demasiado importantes para relegarlas a negociaciones discretas entre bastidores.

1.4 Las consecuencias del 11 de septiembre en el programa para América del Norte

¿Qué consecuencias imprevistas han tenido los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos? ¿De qué forma los efectos a largo plazo de esos terribles acontecimientos han modificado o reorientado las opciones estratégicas a las que se enfrenta Canadá en el contexto de América del Norte?

La mayoría de los testigos que declararon ante el Comité estuvieron de acuerdo en afirmar que las consecuencias han sido importantes, si bien muchos coincidieron también con el comentario formulado por Denis Stairs ante el Comité, en noviembre de 2001, a saber, que "tomar decisiones políticas a largo plazo en circunstancias dramáticas de corto plazo llevará a cometer errores"[54]. En los testimonios, el 11 de septiembre apareció frecuentemente como fundamento para impulsar un enfoque más proactivo de Canadá con respecto a las relaciones con sus socios de América del Norte. Por ejemplo, el Dr. David Zussman, Presidente del Foro de Políticas Públicas, una de las muchas organizaciones canadienses públicas y privadas que examinan los posibles escenarios de integración continental, concluyó que "el 11 de septiembre ha cambiado radicalmente la naturaleza de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, y la frontera se ha convertido en el símbolo de la estrecha relación económica que existe entre Canadá y Estados Unidos, así como de la vulnerabilidad de Canadá ante la influencia y la voluntad de Estados Unidos". Asimismo, observó que "la seguridad económica de Canadá está inextricablemente vinculada con la seguridad física de América del Norte" y que el "11 de septiembre ha brindado la oportunidad de solucionar" problemas pendientes desde hace tiempo relacionados con la frontera y las políticas de inmigración[55].

---

54 Citado por Don Barry, *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

55 "Notes for a presentation at SCFAIT", 5 de febrero de 2002, pág. 9, y *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002. Thomas Courchene considera que el 11 de septiembre "reventó el globo de la invulnerabilidad de Estados Unidos" y destaca que Estados Unidos necesita la cooperación internacional para mejorar su propia seguridad. Asimismo, sugiere que "no hay muchas dudas de que Canadá será atraído progresivamente dentro de la órbita o el perímetro de seguridad de Estados Unidos. Esto seguramente tendrá implicaciones para la política canadiense en una amplia gama de ámbitos relacionados, como mínimo, con la inmigración, los refugiados, los controles fronterizos, el control de pasaportes, etc., pero que probablemente abarque muchas otras áreas". (Courchene, *Embedding Globalization: A Human Capital Perspective*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, *Policy Matters*, vol. 3, N° 4, marzo de 2002, "Postscript: September 11, 2001", págs. 46-47).

Los escépticos y los defensores de la integración reconocieron rápidamente las presiones estratégicas generadas por los acontecimientos. Tal como afirmó Reg Whitaker: "Los acontecimientos del 11 de septiembre han tenido por efecto intensificar los dos problemas gemelos en América del Norte, la seguridad y el comercio, e interrelacionarlos de una manera sin precedentes". Whitaker advirtió que "lo que se quiere hoy día es aprovechar la cuestión de la seguridad fronteriza como la oportunidad para Canadá de convencer a Estados Unidos de la necesidad de acelerar y formalizar la integración de América del Norte"[56]. Stephen Clarkson expresó inquietudes al respecto: "teniendo en cuenta que tanto México como Canadá dependen del mercado estadounidense, que les compra el 90% de sus exportaciones, y después de los acontecimientos del 11 de septiembre, cuando Washington provocó un pandemónium en el mundo de los negocios del continente al cerrar (temporalmente) las fronteras de Estados Unidos, las élites políticas de los tres países preconizan la necesidad de dar otro gran salto hacia la integración total"[57].

En efecto, según algunos testigos, el 11 de septiembre podría ser el elemento desencadenante de una integración muy avanzada. Según el Profesor Barry Scholnick de la School of Business de la Universidad de Alberta: "Lo que hemos visto después del 11 de septiembre es que la preocupación sobre la frontera entre Canadá y Estados Unidos ha adquirido una importancia cada vez mayor en los círculos políticos y también, diría, para muchos canadienses. En mi opinión, el hecho de pasar del actual tratado de libre comercio a una integración económica más profunda y una unión aduanera presenta importantes ventajas políticas, teniendo en cuenta lo ocurrido el 11 de septiembre [...] Considero que, políticamente, es un buen momento para introducir la idea de una unión aduanera entre Canadá y Estados Unidos"[58]. Michael Hart no fue tan lejos, pero declaró: "Creo que es fundamental elegir el momento adecuado. Es muy difícil atraer la atención de los estadounidenses, pero en estos momentos la tenemos. El diálogo se ha iniciado y ahora es el momento de hacerlo avanzar"[59]. El Comité no ha percibido gran interés en la idea de un "TLCAN plus" por parte de los funcionarios del Departamento de Estado ni de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, con quienes se reunió en Washington. No obstante, algunos sugirieron que las secuelas del 11 de septiembre podrían permitir a Canadá tomar la delantera con respecto a México en la elaboración de

---

56 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

57 Clarkson, "The Integration Assumption: Putting the Drive for Continental Visions in Context", Memoria del 7 de mayo de 2002, pág. 5. Peter Harder, Viceministro del Ministerio de Industria de Canadá, que compareció en calidad de presidente del proyecto Vínculos de América del Norte del Gobierno de Canadá, expresó ante el Comité que "ahora es el momento de iniciar este debate sobre la política pública", citando a Wendy Dobson que, en su opinión, había "planteado una idea interesante". Para ella había llegado el momento de actuar. Canadá necesita tomar la iniciativa antes de que Estados Unidos se vea obligado a reaccionar. Los acontecimientos trágicos del 11 de septiembre han brindado a Canadá la oportunidad de pensar en grande e implicar a los estadounidenses. En su opinión, los enfoques ad hoc pasan desapercibidos en el sistema político de Estados Unidos. Un acuerdo estratégico no es sólo lo que cedemos sino también lo que ganamos". (Testimonios, Reunión N° 90).

58 *Testimonios*, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002. Véase también Rolf Mirus, "After September 11: A Canada-U.S. Customs Union", *Policy Options*, noviembre de 2001, págs. 50-52.

59 *Testimonio*, Reunión N° 55, 2 de febrero de 2002.

un programa al respecto[60]. En lo referente a la defensa y la seguridad, Frank Harvey estuvo de acuerdo en que "Estados Unidos está mucho más determinado a seguir una política de unilateralismo después del 11 de septiembre"[61], aunque también formó parte de quienes propusieron que Canadá avance hacia una cooperación militar y de seguridad más estrecha en áreas en las que la creciente vulnerabilidad mutua de los norteamericanos ha puesto de relieve una convergencia de intereses entre Canadá y Estados Unidos.

Por otra parte, varios testigos no se mostraron persuadidos de que el 11 de septiembre deba provocar necesariamente una respuesta por parte de Canadá que preconice una mayor integración o alineamiento estratégico con Estados Unidos. De hecho, Rod Hill manifestó, por el contrario, que "desde el 11 de septiembre, las fuerzas integracionistas han aprovechado lo ocurrido en Estados Unidos de una forma sumamente oportunista simplemente para redoblar sus esfuerzos de reivindicación. De hecho, personalmente, (y hablo de nuevo como ciudadano, no como economista), simplemente me he convencido doblemente de que es más importante que nunca mantener la distancia con Estados Unidos"[62]. Con respecto a la relación comercial, Richard Ouellet, Profesor de Derecho en la Universidad Laval, sostuvo que los intereses comerciales de Canadá y de Estados Unidos no coincidían, y que los acontecimientos del 11 de septiembre no son "la mejor razón" para avanzar hacia una mayor integración de América del Norte[63]. Su colega Gordon Mace opinó que "esos acontecimientos no van a cambiar la relación fundamental entre Canadá y Estados Unidos"[64].

En cuanto a la posibilidad de utilizar el 11 de septiembre como argumento para defender el establecimiento de un espacio o un "perímetro" de defensa de América del Norte, el Profesor Stéphane Roussel expresó la inquietud de que tal concepto de seguridad se pudiera ampliar y vincular fácilmente a múltiples sectores de la cooperación transfronteriza, y observó que "hay muy pocos sectores que estén fuera del alcance del pretexto de la seguridad, lo cual explica por qué es tan importante, para Canadá en particular, definir con sumo cuidado los límites de la cooperación entre los dos estados"[65]. La Profesora Laura Macdonald, Directora del Centre for North American Politics and Society de la Universidad de Carleton, declaró lo siguiente al Comité: "Los acontecimientos del 11 de septiembre exigen que pensemos mucho más cuidadosamente la orientación de América del Norte y el papel que asumirá Canadá [...] Después del 11 de

---

60 Las mismas ideas se encuentra en algunos organismos de Estados Unidos que siguen el debate canadiense sobre las implicaciones del 11 de septiembre para la integración económica de América del Norte. Véase Tom Jennings, "Closer Integration Between Canada and the United States?", *International Economic Review*, United States International Trade Commission Publication 3527, mayo-junio de 2002, págs. 7-10.

61 *Testimonios*, Reunión N° 61, 27 de febrero de 2002.

62 *Testimonios*, Reunión N° 63, 28 de febrero de 2002.

63 *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

64 *Testimonios*, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

65 *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002. Un ejemplo de necesidad de precaución utilizado por Roussel fue el llamamiento a la cooperación continental en materia de energía lanzado por Paul Cellucci, Embajador de Estados Unidos, el 19 de diciembre de 2001, por razones de seguridad.

septiembre, hemos visto que Estados Unidos ha vuelto a prestar más atención a su aliado del Norte, pero parece que la razón por la que atraemos esa atención no es la buena, esto es, porque Estados Unidos percibe a Canadá como refugio de terroristas. Esta percepción tiene implicaciones graves para los canadienses". Macdonald se mostró inquieta por el hecho de que un enfoque basado en la idea de "Fortaleza América del Norte" podría llevar a una "mexicanización" de la frontera entre Canadá y Estados Unidos, en lugar de inclinarse por opciones de "europeización" más deseables, a medida que se desarrollen en Washington los debates sobre el equilibrio entre un comercio libre y los imperativos de seguridad[66]. Estas cuestiones se retoman en el capítulo 3 y el capítulo 4.

La mayoría de los testigos estarían probablemente de acuerdo en afirmar que, más de un año después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la seguridad sigue siendo una preocupación dominante en el programa político actual de la cooperación en América del Norte. Muchos canadienses comparten también esta preocupación. Las encuestas de opinión pública muestran que la mayoría de los canadienses y estadounidenses se muestran a favor de políticas comunes en materia de seguridad fronteriza y de dar mayor prioridad a mejorar la seguridad fronteriza que a reducir las restricciones al comercio transfronterizo, que se vio directamente afectado por las medidas tomadas en respuesta al 11 de septiembre[67]. Mientras que la relación entre Estados Unidos y México parece haberse enfriado, ha surgido una asociación más estrecha entre Canadá y Estados Unidos en torno a medidas centradas en la defensa de América del Norte contra posibles ataques terroristas futuros. Al mismo tiempo, y en un contexto de creciente afirmación del poder estadounidense, como expresó sucintamente Daniel Cohn: "El precio de nuestra diferencia, sin lugar a dudas, ha subido debido al 11 de septiembre"[68].

1.5 Hacia una orientación estratégica de la política de Canadá para América del Norte

¿Qué hacer entonces? El primer punto que se debe tener en cuenta es que Canadá, como país soberano, y los canadienses, tienen que tomar algunas decisiones en el contexto de América del Norte posterior al 11 de septiembre. El Comité opina que nuestro país dispone de opciones estratégicas y de un margen de maniobra considerables, aun en los ámbitos políticos más afectados por la creciente integración continental[69] y los nuevos imperativos de seguridad. Igualmente observamos que las políticas canadienses siguen alejándose de las de Estados Unidos en cuestiones esenciales de importancia mundial, tales como la Corte Penal Internacional, el Protocolo

---

[66] *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

[67] Por ejemplo, la encuesta encargada por el Centro de Investigación e Información sobre Canadá (CIIC) a la School of Urban and Public Affairs de la Universidad de Texas en Arlington, y *Publius: The Journal of Federalism*, publicado en Montreal el 20 de junio de 2002 (para más detalles, véase www.cric.org).

[68] *Testimonios*, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002.

[69] Esta opinión también se expone en una obra reciente de George Hoberg (ed.), *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, University of Toronto Press, Toronto, 2001.

de Kyoto e Irak. Por otra parte, la soberanía jurídica oficial de Canadá no ésta en duda ni corre peligro. Por el contrario, se trata más bien de preguntarse: ¿cuáles son los objetivos de afirmar la soberanía canadiense en las relaciones internacionales y en los ámbitos políticos internos afectados? Y en el contexto continental ¿cuál es la finalidad de buscar una colaboración más estrecha con nuestros socios de América del Norte o, por el contrario, una mayor autonomía y una afirmación de las diferencias?

En opinión del Comité, aún es necesario definir más claramente dónde se sitúan los intereses públicos nacionales de Canadá con respecto a objetivos para América del Norte y, una vez realizado esto, debemos estar preparados a pagar para obtener lo que queremos. Asimismo, consideramos que es importante no restringir indebidamente nuestras opciones prejuzgando las opciones que se nos ofrecen basándonos en una ideología o un simbolismo que no viene al caso. Las opciones deben ser examinadas por sus propios méritos. Reg Whitaker, a pesar de su escepticismo notorio en cuanto a la negociación de un gran "acuerdo estratégico" con Estados Unidos, resumió la cuestión claramente cuando declaró que:

> [...] la soberanía nacional no debería ser considerada como un objetivo en sí mismo. Debería ser un medio para alcanzar un fin, a saber, una vida mejor para los canadienses. Las restricciones a la soberanía que contribuyan a este fin no deberían ser rechazadas por motivos nacionalistas. Ideas como una unión aduanera, un mercado común u otros marcos estructurales para la integración de América del Norte podrían contribuir en efecto a lograr una mejor vida para los canadienses. Por supuesto, las ventajas deben ser evaluadas cuidadosamente y sopesadas con respecto a la pérdida de soberanía que conllevarían. Pero estas grandes ideas están legítimamente sobre la mesa para ser debatidas[70].

No obstante, la primera decisión que debemos tomar es con respecto al nivel de prioridad que otorgaremos a la elaboración y la gestión de nuestras relaciones con los otros países de América del Norte. La decisión concierne, sobre todo, a la relación de Canadá con su socio bilateral más importante: Estados Unidos. Aunque también incluye nuestras relaciones con México, y quizás más allá, con las Américas, como puente de enlace entre nuestros intereses políticos en América del Norte y en el hemisferio. Si bien Canadá debería mantener su propia perspectiva sobre el mundo y buscar oportunidades diversificadas[71], no podemos permitirnos aislarnos del destino de América del Norte, a menos que estemos dispuestos a ignorar las realidades geoeconómicas y pagar cualquier precio. Por consiguiente, el Comité cree que el Gobierno debería afirmar explícitamente que las relaciones con los socios de América del Norte constituyen una prioridad máxima.

---

[70] *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

[71] Con respecto a la política económica exterior, un antiguo Ministro de Comercio Internacional de Canadá, Roy MacLaren, ha advertido que: "Las posibilidades de llevar adelante políticas exitosas diferentes en cuanto a nuestra historia, tradiciones y valores, sin hablar de la independencia en materia monetaria y financiera, son mínimas si no diversificamos las fuentes de nuestra prosperidad". ("Wanted: EU trading partners", *The Globe and Mail*, 16 de agosto de 2002, pág. A11). Esa diversificación no puede, sin embargo, ser dictada simplemente por las altas instancias, dado que, para que tenga posibilidades de éxito, debe reflejar los intereses nacionales tal como los canadienses los perciben y los llevan adelante. (Véase también Drew Fagan, "It's time we faced facts: Canada's focus must be on North America", *The Globe and Mail*, 16 de agosto de 2002, pág. B8).

Al mismo tiempo, no hay nada en ese destino que determine de forma manifiesta la necesidad de respetar las condiciones impuestas por Estados Unidos. Por el contrario, el Comité está preocupado por lo que sucederá si Canadá no toma medidas enérgicas para afirmar su propio programa y visión continental. El peligro es que, a pesar del choque del 11 de septiembre, volvamos a dejarnos llevar por nuestra indolencia hasta que nos veamos forzados nuevamente a reaccionar y adoptar una posición defensiva. El resultado de ello sería posiblemente una posición internacional más débil para Canadá, y no una posición más fuerte o más autónoma.

Dados los problemas de gran magnitud que se han planteado, en la serie de recomendaciones que sigue, el Comité insta al gobierno a tomar la iniciativa y promover un programa de acción canadiense de interés nacional relativo a nuestras relaciones con los otros países de América del Norte. Además, al abordar ese programa de acción, estamos de acuerdo con Daniel Schwanen, del Instituto de Investigación en Políticas Públicas, en que para alcanzar un nivel funcional de integración y cooperación políticas que favorezca los intereses canadienses, no hay razones para suponer que sea inevitable, necesario o incluso deseable adoptar políticas comunes o armonizadas. De hecho, es posible realizar importantes logros mediante acuerdos mutuos concebidos para facilitar la consecución de objetivos compartidos y generar confianza, como por ejemplo las iniciativas relativas a la "frontera inteligente" que ya realiza Canadá con Estados Unidos. No obstante, más allá de esto, como Schwanen afirmó claramente:

> [...] Canadá necesita una estrategia global relativa al futuro de las relaciones con los otros países de América del Norte. No podemos limitarnos a aplicar un enfoque cotidiano y puntual para responder a las crisis a medida que vayan surgiendo. Todo me hace creer que tendremos que establecer nuestro propio modelo de integración, un modelo especial para Canadá y Estados Unidos y, posiblemente también, para México, como ya lo hemos hecho en el caso de las relaciones comerciales, en lugar de importar un modelo europeo o suscribir conceptos tales como una unión monetaria o aduanera, a falta de una solución mejor[72].

El Comité considera que ha llegado claramente la hora de concentrar seriamente la atención en elaborar esa estrategia para las relaciones de Canadá con los otros países de América del Norte.

Recomendación 1

El Gobierno de Canadá debería hacer de las relaciones canadienses con sus socios de América del Norte una prioridad explícita de la política general. Con este objeto, y particularmente con vistas a definir la política exterior canadiense en el contexto de América del Norte, el Gobierno debería elaborar una estrategia pública coherente que responda a los intereses y valores canadienses en ese mismo

---

[72] *Testimonios*, Reunión N° 64, 28 de febrero, 2002. Véase también Schwanen, "After September 11: Interoperability with the U.S., Not Convergence", *Policy Options*, noviembre de 2001, pág. 46-49.

contexto, con inclusión de México, comenzando con una respuesta global a las recomendaciones de este informe.

Un segundo elemento que surge con fuerza del estudio del Comité es la necesidad de disponer de capacidad, es decir, de instrumentos de política adecuadamente provistos y coordinados, para dar seguimiento e implementar eficientemente las decisiones adoptadas mediante la elaboración de políticas estratégicas y los debates públicos. Sólo de ese modo podemos esperar que nuestros socios estadounidenses y mexicanos tomen en serio los enfoques de Canadá. En nuestro informe preliminar de diciembre de 2001, citamos al entonces Ministro de Asuntos Exteriores, John Manley, quien reconoció que Canadá ha permitido decaer su capacidad en materia de política internacional. Se trata de decisiones que Canadá adoptó, por lo que no podemos culpar a otros de ellas. Si bien el Gobierno ha aumentado los gastos en seguridad en respuesta al 11 de septiembre, la evaluación del ministro sigue siendo válida un año después, ahora que el Sr. Manley ocupa un puesto clave como Viceprimer Ministro y Ministro de Finanzas.

Tan importante como contar con recursos suficientes es la capacidad de liderazgo para coordinar los distintos actores, elementos estratégicos y mecanismos que deben intervenir en la gestión de las relaciones entre los países de América del Norte, cada día más complejas. Aquí también se observan deficiencias. Como ejemplo concreto se puede mencionar los problemas fronterizos, existentes desde hace tiempo, que, en el mejor de los casos, han recibido una atención intermitente por parte de los responsables políticos con anterioridad al 11 de septiembre. Tal como David Zussman señaló al Comité: "Entre otros, en nuestra conferencia sobre las fronteras hemos aprendido que, debido al gran número de ministerios y organismos federales, así como de organizaciones provinciales interesadas en las cuestiones sobre la frontera y las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, al gobierno federal le resulta difícil elaborar una respuesta y una estrategia coherentes. Nuestra maquinaria gubernamental está anticuada y no funciona tan bien como podría"[73]. Stephen Clarkson, destacado especialista en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, sostuvo que la diplomacia canadiense en Washington "funciona según técnicas puntuales y reactivas de gestión de crisis establecidas antes de la época del libre comercio", y que el Gobierno Federal de Canadá no ha desarrollado todavía "una capacidad de tratar sus relaciones multifacéticas con Estados Unidos de manera coordinada desde el punto de vista institucional"[74].

Es posible que los problemas no sean tan graves como sugieren estas observaciones. Sin embargo, según el Comité, ponen de relieve factores que podrían impedir la afirmación de un marco estratégico canadiense sólido y creíble con respecto a América del Norte, objeto de nuestra primera recomendación. Las restricciones presupuestarias del pasado decenio han perjudicado la capacidad canadiense en materia de política exterior y es necesario reinvertir. Las responsabilidades relativas a las cuestiones clave de América del Norte se reparten entre distintos ministros, ministerios y

---

[73] *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

[74] Clarkson, "Don't Give it Away, Mr. Chrétien, Protect it", The *Globe and Mail*, 9 de agosto de 2002, pág. A11.

organismos. En el caso de las relaciones actuales entre Canadá y Estados Unidos, el Viceprimer Ministro ha conservado varias responsabilidades en el área de la seguridad transfronteriza que normalmente podrían corresponder al Ministro de Asuntos Exteriores. El Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (MAECI) ha creado una Dirección General para América del Norte, pero es el Viceministro del Ministerio de Industria de Canadá quien preside el Proyecto de Enlaces de América del Norte, dependiente de la Iniciativa de Investigación de Políticas, un mecanismo que abarca toda la administración pública. Se podrían citar varios casos semejantes. No se trata de poner en cuestión los diferentes papeles que se asumen aquí o allí según justifiquen las circunstancias, sino más bien de destacar la necesidad de contar con los recursos adecuados para realizar el trabajo y los medios suficientes para coordinar los esfuerzos a escala de la administración pública.

En opinión del Comité, el MAECI también debe estar en condiciones de contribuir con su liderazgo a dirigir la elaboración de una visión estratégica para la dimensión norteamericana de las relaciones internacionales de Canadá. Asimismo, debería desempeñar ese papel en el marco de un enfoque general del gobierno que abarque la totalidad de nuestras relaciones con los otros países de América del Norte, dada la importancia fundamental que éstas tienen para la seguridad y la prosperidad internas de Canadá, así como para su posición en el mundo. La coherencia y la coordinación en este aspecto podrían fortalecerse mediante mecanismos interministeriales e interinstitucionales. No obstante, se necesitará algo más que una iniciativa de carácter administrativo. Es necesario que se ejerza un liderazgo ministerial, tanto a través del MAECI como a escala del conjunto del Gabinete.

Recomendación 2

En el próximo presupuesto y en el siguiente, el Gobierno debería ocuparse de la disminución de la capacidad de Canadá en materia de política internacional, garantizando que se atribuyan recursos suficientes al Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional a fin de que pueda dirigir la elaboración e implementación de un marco estratégico sólido y creíble para las relaciones de Canadá con sus socios de América del Norte.

Recomendación 3

El Gobierno debería garantizar también la coherencia y coordinación entre todas las actividades federales que afecten de forma significativa las relaciones con los otros países de América del Norte. A tal efecto, podría considerarse la creación de un comité especial del Gabinete que se ocupe de las relaciones de América del Norte. Dicho comité de alto nivel podría estar copresidido por el Viceprimer Ministro y el Ministro de Asuntos Exteriores e incluir otros ministros con responsabilidades importantes en materia de cuestiones de América del Norte.

Por último, el tercer punto es que el Gobierno Federal no puede hacer esto solo. Por supuesto, algunos de los elementos para lograr una mejor cooperación en América del Norte exigen el compromiso voluntario de los socios de Canadá: Estados Unidos y México. Esto es, probablemente, más difícil de lograr ahora que Estados Unidos está preocupado por cuestiones de seguridad en su "territorio nacional". Además, tal como destacaron ante el Comité algunos testigos, como Stephen Blank, para que dicho compromiso funcione debe trascender la capital de Estados Unidos y llegar a todas las partes del sistema político estadounidense. No es suficiente tener buenas ideas, incluso suponiendo que podamos estar seguros de que lo son; por ejemplo, hemos sugerido que la negociación de un acuerdo estratégico continental de gran alcance debería abordarse con mucha prudencia y ser objeto de un examen y debates más exhaustivos. De hecho, tal como subrayó Danielle Goldfarb del Instituto C.D. Howe: "una gran visión, un gran marco, por muy interesante, proactivo o ventajoso que sea para Canadá, no permitirá de modo alguno mejorar las relaciones entre Canadá y Estados Unidos si no somos capaces de lograr la adhesión de Estados Unidos"[75]. En el capítulo 5 nos extenderemos más sobre esta cuestión.

Llegados a este punto, resulta igualmente importante destacar que no podrá establecerse ningún marco para las relaciones entre los países de América del Norte, ni tampoco merece ser considerado, a menos que cuente con la adhesión previa de los canadienses. Dicho marco o visión estratégica debería tratar de reflejar un verdadero consenso nacional sobre cuál es la mejor forma de proteger y promover los intereses y valores canadienses en el marco de las relaciones con nuestros socios de América del Norte. Lograr ese consenso puede ser difícil, pero es una tarea necesaria que debería ser iniciada y dirigida por el Gobierno en lugar de dejarse en manos del sector privado y los grupos no gubernamentales. Una manera de iniciar el proceso podría ser convocar una mesa redonda nacional (y tal vez también mesas redondas regionales) sobre las relaciones en América del Norte, después de haber publicado un documento sobre una estrategia pública. Ese proceso podría llevarse a cabo y perfeccionarse según las necesidades, en función de la evolución de las circunstancias.

Además, la concepción e implementación de un marco canadiense debería tomar en consideración los intereses de otros poderes públicos no federales (provincias, territorios y municipios) que, cada vez más, participan en importantes aspectos de las relaciones en América del Norte y se ven afectados por ellas. Si bien es necesario respetar tanto el papel particular del gobierno federal en materia de política exterior como las responsabilidades constitucionales de los otros niveles de gobierno, debería considerarse la posibilidad de hacer participar a todos los órdenes de gobierno en mecanismos de cooperación que tengan por objeto fortalecer la elaboración y la implementación de políticas sobre las relaciones de Canadá con sus socios de América del Norte.

---

[75] *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

En opinión del Comité, la tarea fundamental consiste en definir procesos colectivos permanentes que favorezcan una concentración en los objetivos de Canadá en América del Norte y en los mejores medios para que los representantes del Gobierno puedan lograrlos, en el interés a largo plazo de los canadienses.

Recomendación 4

A fin de fomentar una mayor participación del público en los objetivos canadienses en América del Norte, el Gobierno debería considerar organizar mesas redondas nacionales y/o regionales sobre las relaciones en América del Norte, después de haber hecho pública una declaración política inicial. Este proceso de búsqueda de un consenso debería llevarse a cabo teniendo en cuenta la evolución de las circunstancias.

Recomendación 5

Dada la participación cada vez mayor de actores no federales en muchos aspectos de las relaciones en América del Norte, el Gobierno debería considerar cuál es la mejor manera de tener en cuenta los intereses de los otros niveles de gobierno, adoptando una actitud de cooperación y mediante un proceso establecido de consultas con las provincias, los territorios y los municipios, dentro un marco estratégico canadiense en constante evolución a fin de hacer avanzar esas relaciones.

CAPÍTULO 2: PARA COMPRENDER MEJOR UNA AMÉRICA DEL NORTE EN PLENO CAMBIO

Siempre existirán entre Estados Unidos, Canadá y México asuntos que éstos preferirían no compartir, y sin embargo, América del Norte continuará siendo una trinidad renuente, siempre junta, aunque no siempre de acuerdo. Nuestros futuros se solapan, querámoslo o no.

Anthony DePalma,
Here: A Biography of the New American Continent,
Public Affairs, Nueva York, 2001.

A. AMÉRICA DEL NORTE: VÍNCULOS CRECIENTES EN UN CONTEXTO DE REALIDADES SOCIALES DIFERENTES E IDENTIDADES NACIONALES DISTINTAS

La geografía hace de Canadá una nación norteamericana, en la cual se combinan, sobre todo por lo que tiene que ver con Estados Unidos, amistad, alianzas y asociaciones históricas, como bien lo señalara el Presidente John Kennedy en un discurso ante el Parlamento en 1961[1]. Sin embargo, como argumentara el Comité en el capítulo 1, no hay nada de necesariamente "manifiesto" (en el sentido de destino preestablecido u opciones descartadas) sobre la trayectoria de la relación de Canadá con su poderoso vecino, o en cuanto a la forma que en el futuro ha de adoptar una región de América del Norte posterior al TLCAN que además incluya relaciones más integradas con México. En efecto, compartimos un continente, pero la forma en que hemos de compartirlo sigue siendo materia que Canadá y los canadienses aún tienen que resolver.

El lugar que ocupa Canadá en América del Norte ha sido tema de debate desde que Canadá es Canadá[2]. No obstante, el inicio de un nuevo siglo podría constituir el comienzo de una fase nueva y mucho más compleja de lo que ha sido una evolución larga, incierta y hasta "ambivalente". ¿Hacia dónde va Canadá entonces, en una América del Norte en proceso de cambio? ¿Tenemos alguna idea del Canadá que queremos con respecto a la América del Norte que deseamos? ¿O apenas comenzamos a formularnos este tipo de preguntas, no obstante los enormes lazos económicos que mantenemos con nuestros socios del TLCAN y que prácticamente eclipsan a todas nuestras otras relaciones comerciales y financieras puestas juntas?

---

1 *Hansard*, 17 de mayo de 1961. Sus palabras textuales fueron: "La geografía nos ha hecho vecinos. La historia nos ha hecho amigos. La economía nos ha hecho socios. Y la necesidad nos ha hecho aliados. Lo que la naturaleza así ha unido que no lo separe el hombre" (pág. 4963).

2 Véase, por ejemplo, W. Andrew Axline, ed., *Continental Community? Independence and Integration in North America*, McClelland and Stewart, Toronto, 1974; Alan Smith, *Doing the Continental Conceptualizations of the Canadian-American Relationship in the Long Twentieth Century*, Canadian-American Public Policy, Nº 44, diciembre de 2000.

Anthony DePalma, periodista estadounidense y "biógrafo" de América del Norte, se lamenta en los siguientes términos: "Sabemos que América del Norte existe, pero no sabemos nada de ella". No obstante, más adelante sostiene: "El tráfico de drogas, el comercio internacional, la inmigración, los intercambios culturales, las comunicaciones de masas y una defensa compartida son todos vínculos que trascienden nuestras fronteras y que están llevándonos inevitablemente hacia la integración de América del Norte en una entidad única, inconsútil"[3]. Este osado razonamiento fue escrito antes del 11 de septiembre de 2001; no cabe duda de que habría que agregar a esta lista los imperativos comunes a los tres países norteamericanos en materia de protección contra el terrorismo. Sin embargo, la mayoría de los canadienses no vacilaría en sostener que la búsqueda de relaciones más estrechas entre los tres socios norteamericanos sobre la base de ciertos intereses mutuos concretos es algo muy distinto a la ruta altamente institucionalizada que han emprendido los miembros de la Unión Europea en su complicada integración política y económica.

Para la mayoría de los canadienses, el surgimiento de una unión similar en América del Norte es poco probable, incluso a más largo plazo[4]. En un escenario continental sumamente variado, caracterizado por asimetrías obvias entre los miembros, el destino de las relaciones entre éstos sigue siendo incierto. Como bien se reconoce en un reciente informe de una investigación auspiciada por el gobierno sobre los futuros escenarios de la integración de América del Norte, y tal como lo confirman los testimonios presentados ante el Comité, también pueden preverse escenarios contra la integración que, en cambio, podrían buscar reafirmar un multilateralismo más amplio, para distanciar a Canadá de sus dos socios de América del Norte o para acabar con las opciones de una integración más profunda. No obstante, las opciones con mayores probabilidades parecerían apuntar hacia la continuación del *statu quo* fundamentalmente bilateral, quizás en un formato ampliado, o bien hacia una mayor institucionalización –aunque probablemente bastante limitada- de las relaciones entre los países de América del Norte en un contexto trilateral[5].

---

3 DePalma, *Here*, págs. 2 y 14.

4 Sin embargo, una investigación de la opinión pública recabada a través de una Encuesta de Valores Mundiales realizada en 1990 (es decir, antes del TLCAN) revela que el 24% de los canadienses encuestados (junto al 25% de los mexicanos y el 46% de los estadounidenses) apoyaba entonces "eliminar las fronteras" en América del Norte, lo que resulta hasta cierto punto sorprendente (Inglehart, Nevitte y Basanez, *The North American Trajectory: Cultural, Economic and Political Ties Among the United States, Canada, and Mexico*, 1996, pág. 145). En su esbozo de las perspectivas de integración de América del Norte, estos autores concluyen que: "Nuestras pruebas indican que las razones para mantener las fronteras no son tan fuertes como lo fueron en un pasado. El razonamiento histórico que mantuvo a estos países separados ya no rige para las circunstancias contemporáneas, en opinión de proporciones considerables de estos públicos. De hecho, dadas las condiciones adecuadas, este razonamiento ya no rige para la mayoría de los ciudadanos de *ninguno* de estos Estados. América del Norte puede estar más cerca de la unión económica de lo que la mayoría imagina. En un futuro más distante, incluso la unión política podría figurar en la agenda" (pág. 171).

5 Policy Research Initiative, *Strengthening the North American Partnership: Scenarios for the Future*, Informe sobre la conferencia celebrada en la Universidad Carleton, 12 y 13 de mayo de 2002, Ottawa, publicado en agosto de 2002 y disponible en www.policyresearch.gc.ca. En el informe se describen tres escenarios que podrían desarrollarse bajo condiciones de una integración continua: (1) una "América del Norte bilateral asimétrica", en la cual se dan "aumentos progresivos de la cooperación y la coordinación", pero prevalecen los patrones gubernamentales existentes; (2) una "confederación norteamericana", en la cual los vínculos son

El Comité aborda en el capítulo 5 algunas de las más especulativas de estas opciones, entre ellas los llamamientos a construir una "comunidad de América del Norte" trilateral, en particular la propuesta que nos hacen académicos como el Dr. Robert Pastor[6], además de la "visión de América del Norte" que defienden los principales miembros del gobierno de Fox y otros responsables mexicanos. Nuestra intención, en esta etapa del análisis, es concentrarnos en comprender más claramente algunas de las principales características del paisaje empírico de América del Norte. Asimismo, nos referiremos a sondeos recientes de las actitudes del público en los tres países que continuarán condicionando el entorno en el que han de definirse las políticas canadienses, independientemente de si esas ideas sobre una futura integración son a la postre llevadas o no a la práctica.

RECUADRO 1
PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LA REGIÓN

América del Norte es la región económica más grande del mundo. Con una población conjunta de 413 millones, Canadá, Estados Unidos y México representan cerca del 6,8% de la población del planeta, pero en conjunto generan más del 37% del total de la producción económica mundial. El producto interno bruto (PIB) del continente se calcula en US$11,5 billones para 2001, cifra comparable a la producción económica combinada de Japón y los 15 países de la Unión Europea.

La economía nacional más grande del mundo, Estados Unidos, es sin duda alguna la potencia económica de América del Norte. Este país fue responsable de cerca del 89% del total de la producción económica de América del Norte en 2001. Canadá se ubica como la segunda economía más grande de la región y la octava más grande del mundo, ligeramente delante de México; estos dos países contribuyeron, respectivamente, con un 6% y un 5% al PIB de América del Norte en 2001*.

Aunque Canadá, Estados Unidos y México comparten un espacio económico, existen diferencias económicas y sociales considerables entre los tres países. A diferencia de los mercados comunes como la Unión Europea, donde casi todos los países mantienen un nivel de vida comparable, en materia de ingresos y calidad de vida existe una gran brecha entre, por una parte, Canadá y Estados Unidos y, por la otra, entre cualquiera de estos dos países y México.

---

intensos, los actores se identifican primordialmente con América del Norte y existe una "abundante colección de instituciones continentales"; (3) un consorcio norteamericano, que se considera "una salida intermedia [...] más viable" en la cual "tres Estados nacionales con identidades claramente definidas trabajan conjuntamente en torno a una gama de tareas funcionales" (para una conceptualización con mayor fundamento histórico de las distintas opciones de integración de Canadá en América del Norte, véase también George Hoberg, "Introduction: Economic, Cultural and Political Dimensions of North American Integration", Capítulo 1 en Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*).

6 Véase *Testimonios*, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002. Pastor describe con lujo de detalles su amplio programa en *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Institute for International Economics, Washington, D. C., agosto de 2001.

Canadá y Estados Unidos se ubican entre los países más ricos del mundo. En términos per cápita, Estados Unidos es el segundo país más rico del mundo, detrás sólo de Luxemburgo, mientras que Canadá es el séptimo más rico. En contraste con lo anterior, México sigue siendo considerado un país en desarrollo. La producción económica de México fue ligeramente superior a US$9.000 por persona en 2000, lo que equivale a un cuarto del nivel registrado en Estados Unidos. México se ubica en la posición 55 en lo que se refiere a PIB per cápita.

De igual forma, los indicadores de calidad de vida ubican a Canadá y Estados Unidos muy por delante de México. La esperanza de vida al nacer es en Canadá más de diez años mayor que en México, mientras que la tasa de mortalidad infantil en Canadá es menos de un cuarto de la de México. Los índices de alfabetización y escolarización post-primaria son mucho más altos en Estados Unidos y Canadá que en México. Además, los ingresos se distribuyen de una manera mucho más pareja en Canadá y Estados Unidos que en México, y los niveles de pobreza son mucho más bajos en los dos primeros países.

Si bien México se mantiene a la zaga de Canadá y Estados Unidos en casi todos los indicadores de salud económica o nivel de vida, en años recientes se ha visto una destacada mejora en muchos de tales indicadores. Baste con mencionar algunos: la esperanza de vida en México ha aumentado en más de diez años desde la década de 1970; la tasa de mortalidad infantil ha disminuido más de dos tercios; el nivel de alfabetización entre los adultos está aumentando y la tasa de fertilidad ha disminuido más de la mitad. México también tiene una población mucho más joven que la de Canadá o Estados Unidos, lo que mejora las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo en ese país.

La combinación de un sano crecimiento económico y un mejoramiento de las condiciones sociales y sanitarias en México se han traducido en una mejora considerable de la posición de ese país en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (IDH). Desde 1975, el valor del IDH de México ha aumentado en 10,7 puntos porcentuales, en comparación con un aumento de 7,2 puntos para Canadá y 7,6 puntos para Estados Unidos. De acuerdo con lo señalado en el *Informe sobre el Desarrollo Humano de 2002*, el valor del IDH de México para el año 2000 (0,796) lo coloca en la posición 54, justo por debajo de la categoría de "alto desarrollo humano"; en comparación, para ese mismo año Canadá tiene un IDH de 0,94 (tercer lugar) y, Estados Unidos de 0,939 (sexto lugar)**.

Estadísticas comparativas sobre los países del TLCAN

		Canadá	EUA	México
Población total (en millones)	2000	30.8	283.2	98.9
PIB per cápita	$	27,840	34,142	9,023
(PPA US$)	Ubicación	7	2	55
Ubicación IDH de la ONU	2000	3	6	54
Desigualdad de ingresos	10% +pobre	2.8	1.8	1.3
(proporción de los ingresos - en %)	10% +rico	23.8	30.5	41.7
Esperanza de vida al nacer	1970-75	73.2	71.5	62.4
(años)	2000	78.8	77.0	72.6
Total tasa de fertilidad	1970-1975	2.0	2.0	6.5
(por mujer)	1995-2000	1.6	2.0	2.8
Tasa de mortalidad infantil	1970	19.0	20.0	79.0
(por mil)	2000	6.0	7.0	25.0
Tasa de alfabetismo en adultos	1985	99.0	99.0	85.3
(% 15 años o más)	2000	99.0	99.0	91.4

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas - 2002

---

* Cálculos a partir de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponibles en: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/01/data/index.htm.

** Datos comparativos detallados por país disponibles en: www.undp.org/hdr2002

Como indica el perfil socioeconómico de la región que aparece en el recuadro 1, y como se explica detalladamente en el análisis que se hace en la sección B de este capítulo sobre la emersión de un espacio económico de América del Norte, resulta difícil obviar los hechos que revelan la intensificación de los vínculos económicos entre Canadá, Estados Unidos y México. En efecto, para finales del decenio de 1990, ocho de las diez provincias canadienses mantenían un nivel de intercambio comercial internacional mayor

que el nivel de intercambio existente entre ellas[7], y el volumen del comercio de Canadá en el ámbito del TLCAN duplica actualmente el del comercio interprovincial. El comercio de México ha visto aumentar aún más su dependencia del mercado estadounidense que lo que ha sido el caso para Canadá, y de una forma incluso más asimétrica. En los últimos diez años, estos vínculos cada vez más estrechos se han visto acompañados también de programas de políticas gubernamentales que, con ciertas excepciones proteccionistas, han apoyado ampliamente la liberalización de los flujos de mercancías, servicios, inversiones y capitales, si bien no de la mano de obra, en el conjunto de la economía continental.

Las repercusiones más generales de estas tendencias económicas en América del Norte han sido diversas, además de difíciles de desglosar, pues abarcan, por ejemplo, desde factores más generales como recortes gubernamentales para eliminar déficit presupuestarios hasta cambios tecnológicos u otras fuerzas de la "globalización". Al calcular las ganancias o pérdidas netas, William Kerr, del Estey Centre, mencionó también "el muy prolongado proceso de ajuste que se produce cuando se inicia una liberalización del comercio de la envergadura del TLCAN[8]. Tanto los defensores como los detractores de los acuerdos comerciales coinciden en criticar el desempeño socioeconómico de Canadá desde la entrada en vigor de dichos acuerdos. Jayson Myers, por ejemplo, manifestó ante el Comité que Canadá "se ha convertido en un mercado relativamente más pobre en los últimos diez años como consecuencia de un declive de los ingresos per cápita y la depreciación del dólar [...]. Canadá corre el riesgo de convertirse en una economía marginada en el contexto de América del Norte"[9]. Por su parte, los voceros del sector laboral y representantes de la sociedad civil que critican los tratados de libre comercio señalaron con frecuencia que existen pocas pruebas de la prometida productividad o aumentos del salario real. Por su parte, la Profesora Teresa Cyrus hizo referencia a investigaciones que indican que la exposición al comercio ha incidido poco en el incremento de los niveles de pobreza o de las desigualdades en la distribución de los ingresos[10]. Por lo general es difícil encontrar datos sólidos, o bien éstos son cuestionados en cuanto a su interpretación, incluso en relación con los efectos económicos del TLCAN. Por ello, no resulta sorprendente que un analista canadiense que pronto ha de publicar un examen crítico sobre el TLCAN estime difícil evaluar las repercusiones sociales más generales del tratado y advierta que las reivindicaciones promocionales oficiales deben ser sopesadas a la luz de observaciones más

---

7 Las excepciones fueron Nueva Escocia y la Isla del Príncipe Eduardo. Véase Daniel Drache, "Integration without convergence? The North American model of integration", *Canada Watch*, York University Centre for Public Law and Public Policy y el Robarts Centre for Canadian Studies de la Universidad York, noviembre-diciembre de 2000, vol. 8, Nº 4-5, pág. 65. Los datos más recientes indican que todas las provincias mantienen ahora una actividad comercial internacional más activa que la interprovincial, si bien no debe subestimarse la importancia que aún mantienen las preferencias del mercado interno. Para un análisis más detallado, véase John Helliwell, Frank Lee y Hans Messinger, "Effects of the FTA on Interprovincial Trade", capítulo 2, en George Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America* (2002).

8 *Testimonios*, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

9 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

10 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

inquietantes[11]. Persiste la necesidad de entender mejor todas las repercusiones de la integración de América del Norte y tomar en cuenta las diversas inquietudes de las opiniones públicas de los tres países sobre esta materia.

Como se desprende de los datos del recuadro 1, los tres países de América del Norte han registrado un aumento progresivo de sus indicadores de desempeño en el campo del "desarrollo humano" durante el período de mayor liberalización del comercio. Sin embargo, las disparidades relativas continúan siendo un importante desafío en el ámbito de las políticas, y en este escenario los niveles de vida de México se ubican muy por debajo de los de Canadá y Estados Unidos. La investigación presentada ante el Comité por el Dr. Mario Polèse mostró igualmente que algunas partes de América del Norte se encuentran en una mejor posición que otras para beneficiarse de la liberalización de las relaciones económicas continentales. Por ejemplo, en Canadá, Ontario ha aumentado su posición de predominio económico; en México existe una marcada brecha entre el norte y el sur[12]. Obviamente, las persistentes disparidades regionales y sociales constituyen un reto para los gobiernos a la hora de formular políticas de desarrollo que puedan responder adecuadamente a las repercusiones combinadas y desiguales de estos nuevos cambios económicos en toda América del Norte. Se trata de un desafío que comparten los tres países y al cual nos referimos con mayor detalle en el capítulo 5. No obstante, es poco lo que los tres países han discutido hasta la fecha sobre esta materia en sus deliberaciones sobre políticas. Tampoco existe un sentido compartido de "*proyecto de sociedad*" de América del Norte, a pesar de los debates que se sostuvieron durante las negociaciones del TLCAN sobre la posibilidad de agregar al tratado una "dimensión social" y la campaña del actual presidente de México, Vicente Fox, a favor de una "visión" más amplia en materia de desarrollo. Incluso entre Canadá y Estados Unidos, los altos niveles de interdependencia económica que ya existen y que continúan aumentando no parecen tener mayor equivalencia en la convergencia de sus políticas como habría cabido esperar, desear o temer[13].

En cuanto a las actitudes y sentimientos públicos sobre las identidades nacionales, surge en toda América del Norte un cuadro igualmente complicado y con frecuencia ambiguo de la plétora de encuestas que sondean las opiniones canadiense, estadounidense y, en menor medida, mexicana, sobre todo a partir del 11 de septiembre de 2001. En algunas ocasiones, estas presentaciones estáticas del ánimo del público hacen más por confundir que por aclarar. Sin embargo, entre las conclusiones más frecuentes destacan que la mayoría del público en los tres países acepta ahora con mayor naturalidad la idea de establecer relaciones económicas más estrechas (aunque

---

11 John Foster, "NAFTA at Eight: Cross Currents", en *USA and Canada 2003*, 5ª edición, Europa Publications, Londres, disponible a partir de diciembre de 2002; citado con permiso. Para un contraste de las evaluaciones de Estados Unidos y México sobre el desempeño del TLCAN, véase también el debate "Happily Ever NAFTA?", en *Foreign Policy*, septiembre/octubre de 2002, págs. 58-65.

12 *Testimonios*, Reunión Nº 89, 11 de junio de 2002.

13 Véase Drache, "Integration without covergence? The North American model of integration", *Canada Watch*, Número doble especial sobre las relaciones entre Canadá y Estados Unidos en el nuevo milenio, noviembre – diciembre de 2000; ver también Hoberg, ed., *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, en particular los capítulos 9 y 10.

sigue mostrándose ambivalente en cuanto a quién se beneficia de acuerdos como el TLCAN); y sin embargo, al mismo tiempo, los ciudadanos continúan en su mayoría apegados a la idea de mantener las diferencias en los valores públicos nacionales e identidades políticas apartes.

Ciertamente, este tipo de conciencia nacional parece caracterizar a la opinión pública canadiense en general; de hecho, hasta podría haberse hecho más pronunciada, aun cuando las élites del sector privado tienden cada vez más a favorecer la integración continental[14]. Un análisis actualizado de la Encuesta de Valores Mundiales que compara datos de 2002 con datos de 1999 muestra que el apoyo de los encuestados canadienses al estrechamiento de los vínculos económicos con Estados Unidos había aumentado (del 71% al 79%), al igual que el apoyo a la idea de "borrar la frontera" (del 24% al 35%). Sin embargo, los datos muestran también una asociación *positiva* entre el respaldo al establecimiento de vínculos económicos más estrechos entre Canadá y Estados Unidos y "niveles más altos de orgullo nacional canadiense". Este elemento lleva a Neil Levitte a concluir que esto, junto a una variedad de diferencias de valores distintivos e inquietudes sobre la cultura, hace de la integración política una opción que cuenta con poco apoyo por parte de la mayoría de los canadienses. De ahí que deberíamos al menos cuidarnos de apresurarnos a concluir que esta opción es una especie de "ladera resbaladiza" y consecuencia inexorable de los efectos "secundarios" de una integración económica cada vez más profunda[15].

Los resultados de un importante proyecto de sondeo de opinión pública que realiza actualmente la empresa EKOS Research Associates en los tres países, los cuales fueron dados a conocer en una conferencia sobre la integración de América del Norte celebrada en junio de 2002, revelan patrones tanto de divergencia como de convergencia (lo cual a nadie debería sorprender si lo enfocamos desde una perspectiva histórica)[16]. Considérense, por ejemplo, las siguientes conclusiones de esta encuesta trinacional, única en su tipo, presentadas por Frank Graves, Presidente de EKOS[17]:

---

[14] Por ejemplo, los datos de una encuesta de EKOS Research Associates realizada entre 1999 y 2000 indican que, si bien el 37% de la opinión de la élite del sector privado favorecía la idea de que Canadá sea "más como Estados Unidos", apenas el 14% de la opinión pública general compartía esa opinión. No obstante, el 55% del público general coincidió en que, en los últimos diez años, Canadá "ha llegado a ser más como Estados Unidos" (Frank Graves, "Identity, Globalization and North American Integration: Canada at the Crossroads", Notas de un discurso pronunciado ante el Canadian Club, Ottawa, 16 de enero de 2001, págs. 12-14).

[15] Neil Nevitte, "Ten Years After: Canadian Attitudes to Continentalism", en Edward J. Chambers y Peter H. Smith, eds., *NAFTA in the New Millennium*, UC Regents, 2002, próximo a publicarse.

[16] Por ejemplo, Thompson y Randall concluyen que: "existen diferencias fundamentales que van más allá del mero poder entre las dos naciones [Canadá y Estados Unidos]. Algunos científicos sociales opinan que existe una creciente convergencia de valores entre los tres países norteamericanos. Sin embargo, toda tendencia aparente hacia la convergencia debe ser vista a través del lente de una divergencia y ambigüedad persistentes. No cabe duda de que dos siglos de ambivalencias deben temperar toda conclusión de que la agenda continental de los años 90 señala el camino hacia un siglo XXI en el cual habrá un nuevo consenso y convergencia entre Canadá y Estados Unidos" (*Canada and the United States: Ambivalent Allies*, tercera edición 2002, pág. 325).

[17] A partir del resumen de sus observaciones elaborado por el Public Policy Forum, *Rethinking North American Integration: Report from the PPF/EKOS Conference, 18 de junio 2002, Toronto*, Ottawa, n.d., págs. 5, 10 y 17, y anexos D 1-3.

- si bien los canadienses, estadounidenses y mexicanos comparten valores muy similares, la "brecha de valores" entre Canadá y Estados Unidos está ampliándose;

- está surgiendo en América del Norte un sentimiento de identidad nacional, en contraste con la situación que se vive en Europa (el 67% de los encuestados canadienses se considera ser sólo canadiense, en lugar de tener alguna identidad norteamericana);

- los canadienses muestran un mayor apoyo al TLCAN que los estadounidenses o los mexicanos (el apoyo fue más positivo que negativo en los tres países), y una mayoría (aunque en declive) estima que Canadá está pareciéndose más a Estados Unidos; no obstante, la mayoría de los canadienses preferiría que las diferencias entre Canadá y Estados Unidos se mantuvieran o aumentaran;

- existe poco apoyo a la propuesta de la "dolarización" y la mayoría de los canadienses preferiría una "norteamericanización" a una "estadounidización";

- la proporción de canadienses que creen que es probable que Canadá se convierta en parte de Estados Unidos o parte de una "Unión de América del Norte" en los próximos 10 años está disminuyendo (del 23% al 17% y del 49% al 31%, respectivamente);

- "América del Norte se asemeja más a un mosaico que a una comunidad" y, en el futuro previsible, "[la existencia de] comunidades exclusivamente nacionales probablemente limite la integración a la acción de compartir un espacio económico".

Se han realizado varios sondeos más recientes de la opinión pública canadiense sobre las relaciones continentales para el Centro de Investigación e Información sobre Canadá (CRIC) en relación con una serie de conferencias "BorderLines" relativas al futuro de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos[18]. Estas encuestas revelan que muchos canadienses quieren que Canadá adopte un enfoque independiente en los asuntos tanto nacionales como internacionales y se oponen a una "estadounidización" de las políticas de Canadá. En palabras del Director Adjunto de Investigación del CRIC, Andrew Parkin:

> Un análisis de estos datos específicos revela que los canadienses sienten que tienen valores y políticas públicas que son distintas de los valores y las políticas de Estados Unidos y que vale la pena conservar tales diferencias [...]. Sin embargo, esto no es una expresión de antiamericanismo. Las encuestas muestran también que los canadienses favorecen una estrecha cooperación con

---

[18] La primera de estas conferencias se celebró en Calgary en septiembre de 2002 y la segunda en Montreal en noviembre de 2002. La información completa sobre la serie de conferencias puede consultarse en www.borderlines.ca; para detalles completos de los sondeos de opinión, véase el sitio web del CRIC en www.cric.ca.

> Estados Unidos en asuntos económicos y en materia de seguridad del continente. Ello significa simplemente que los canadienses valoran sus características distintivas y desean preservar su independencia[19].

Con respecto a la cooperación económica entre Canadá y Estados Unidos, el sondeo más reciente del CRIC, realizado por las firmas encuestadoras CROP y Environics Research Group en septiembre-octubre de 2002, revela que el 63% de los encuestados canadienses apoya la libre circulación transfronteriza de trabajadores, mientras que el 53% piensa que sería buena idea tener una moneda común con Estados Unidos, aunque una mayoría se opondría a que Canadá adoptase el dólar estadounidense. En términos generales, el evidente apoyo de los canadienses al establecimiento de mayores vínculos económicos debe ser entendido en un contexto de insistentes preocupaciones sobre la soberanía y un fuerte apego a los valores públicos canadienses. Andrew Parkin resume estas conclusiones en los siguientes términos:

> Los canadienses favorecen la cooperación económica con Estados Unidos, incluso al punto de apoyar un mercado laboral transfronterizo o una moneda común, elementos éstos que ya han sido implementados en la Unión Económica Europea. Pero los canadienses no quieren adoptar el dólar estadounidense, como tampoco quieren armonizar la política bancaria o fiscal. Y claro está, su disposición se acaba en las exportaciones de agua a granel, porque entienden que las reservas de agua dulce del país son una posesión muy preciada que no está en venta. Los canadienses quieren llevar adelante una cooperación económica con Estados Unidos sin perder la independencia del país ni comprometer sus características más propias[20].

Otros datos producidos por las encuestas del Centro de Investigación e Información sobre Canadá indican que el efecto del 11 de septiembre sobre las actitudes de los canadienses se había desvanecido un año después. Si bien apenas un 13% de los canadienses encuestados quería mantener vínculos más distantes con Estados Unidos inmediatamente después de los ataques terroristas, esa cifra aumentó nuevamente al 35% en septiembre de 2002, y apenas un 28% deseaba vínculos más estrechos. Unas mayorías que oscilan entre un mínimo del 60% en Ontario y un máximo del 80% en Saskatchewan también percibían a Estados Unidos como principal beneficiario del comercio bilateral, lo que indudablemente refleja la frustración que existe como consecuencia de los factores de fricción actuales. Igualmente, casi tres cuartos de los encuestados opinaron que Canadá ofrecía una mejor calidad de vida que Estados Unidos, percepción ésta que se afianza aún más entre los canadienses más jóvenes[21].

En pocas palabras, no resultan obvios, ni mucho menos automáticos o "inevitables", cuáles deberían ser los próximos pasos en pos de la asociación norteamericana, habida cuenta de estas tendencias tan distintas y a veces encontradas.

---

19 Montreal, comunicado de prensa del CRIC, 28 de octubre de 2002. Disponible en www.cric.ca.

20 Ibid.

21 Lynn Moore, "Canadians frustrated with U.S. poll finds", y " 'Charter generation' backs Canada's quality of life", *The Ottawa Citizen*, 7 de septiembre de 2002, págs. A1 y 7.

En opinión del Comité, esto debe entenderse, más que como un problema, como una oportunidad para configurar un futuro acorde con los valores e intereses públicos canadienses. Se trata de una oportunidad para lograr que las políticas puedan dar alcance a los dinámicos factores de unos vínculos transfronterizos cada vez mayores en un contexto que los eruditos en asuntos internacionales y los estudiosos de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos han calificado de "interdependencia compleja" y asimétrica[22]. Representa también una oportunidad que refuerza el argumento, presentado en el capítulo 1, relativo a las alternativas disponibles para Canadá sobre las opciones políticas a las que será necesario responder en una América del Norte en pleno cambio.

Percepciones de los testigos sobre el futuro de América del Norte

En un panel previo, George Haynal, antiguo Viceministro Adjunto para las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, respondió en los siguientes términos a su propia pregunta "¿Pero qué es América del Norte?":

> A estas alturas, América del Norte es tres países de una gran diversidad: la potencia dominante del mundo, una democracia industrial de nivel medio a la vanguardia del mundo moderno y un país en desarrollo grande, dinámico y emergente. Los tres países mantienen cuatro relaciones, algunas mucho mejor desarrolladas que otras. Las dos relaciones que son orgánicas y que tienen raíces históricas y un enorme poder son las existentes entre Canadá y Estados Unidos y entre Estados Unidos y México. La otra, entre Canadá y México, está construyéndose actualmente, y esa construcción está realizándose por vías inusualmente imaginativas. La última [...] es la relación trilateral, una relación que construiría en América del Norte una forma de comunidad[23].

Esta afirmación resume claramente la situación pasada y la actual de las relaciones triplemente bilaterales y trilaterales en América del Norte como prólogo a las posibilidades futuras de la relación norteamericana en general. El Comité examina con mayor detalle en el capítulo 5 la promesa de las relaciones entre Canadá y México, y las relaciones trilaterales. Lo que quisiéramos destacar en esta parte es que el alcance de tal promesa depende en buena medida, y sobre todo, del esfuerzo que los canadienses estén dispuestos a hacer para aprovechar todo el potencial de estas relaciones de América del Norte a distintos niveles.

---

22 Sobre el concepto de "interdependencia compleja", véase Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Little, Brown and Company, Boston, 2ª edición, 1989; y sobre la antigua indeterminación de la relación entre interdependencia comercial e independencia de la política exterior canadiense en el contexto Canadá-Estados Unidos, véase Gerald Schmitz-LeGrand, "Le destin n'est pas inéluctable: évaluation des effets probables du libre-échange nord-américain sur la politique étrangère du Canada," *Études internationales*, Vol. XXII, Nº 1, marzo de 1991, págs. 81-136, presentado originalmente como documento bajo el título "Destiny Not Manifest: Assessing the Probable Effects of North American Free Trade on Canada's Foreign Policy," ante la reunión anual de la Asociación Canadiense de Ciencia Política, Victoria, C.B., mayo de 1990).

23 *Testimonios*, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

Para sorpresa de muy pocos, algunos críticos y escépticos de la integración de América del Norte mostraron impaciencia ante este debate. Rod Hill declaró: "No veo razón para que comencemos a pensar en nosotros mismos como en norteamericanos [...] ésa es una mentalidad integracionista [...] ¿Dónde ha ido a parar el internacionalismo pearsoniano?" Y agregó: "No veo nada de especial en México por el mero hecho de que se encuentra casualmente en el mismo continente geográfico. Estimo que deberíamos pensar en nosotros mismos como ciudadanos del mundo más que promover la idea de que somos de alguna forma norteamericanos, porque no lo somos"[24]. David Orchard se basó en resentimientos históricos para argumentar a favor de un rechazo categórico del establecimiento de relaciones más estrechas entre Canadá y Estados Unidos. En su opinión, cualquier otra cosa equivaldría a "rendirse"[25].

Otros se mostraron más abiertos a la probabilidad de una asociación norteamericana, pero impusieron serias condiciones a los fines y medios de tal asociación. Stephen Clarkson coincidió con que "No cabe duda de que la integración de América del Norte –y, por lo tanto, el lugar de Canadá en la nueva arquitectura continental- es el tema del momento en materia de políticas". No obstante, concluyó que "Necesitamos reconocer que la única meta legítima del gobierno reside en incrementar, no disminuir, la calidad de vida de los canadienses, y ello según los términos definidos por nosotros, no por el Tío Sam"[26]. Laura Macdonald opinó que los acuerdos siguen careciendo de una buena definición, son complicados o están incompletos, por lo que propone que es necesario que nos preguntemos no sólo qué es América del Norte, sino también "¿qué tipo de América del Norte?" En sus palabras:

> América del Norte es una región que se ha construido sin que se haya pensado mucho en su estructura futura, en su arquitectura, por así decirlo [...]. Antes del 11 de septiembre, existía en Canadá la inquietud de un aparente declive de la importancia de Canadá para Washington, como consecuencia del advenimiento al poder del suroeste estadounidense, los electores latinos y la creciente prominencia de México en la visión mundial de la política exterior de Estados Unidos. Lo que parecíamos estar viviendo era el declive de la relación especial y la creación de una incómoda asociación norteamericana. Y digo incómoda en razón de los aparentes celos de los dos socios menores, Canadá y México, como rivales en busca de la atención y los afectos estadounidenses. Como bien sabemos, tanto Canadá como México firmaron tratados de libre comercio con Estados Unidos con el fin de ganar un acceso especial a la economía estadounidense, y no estaban dispuestos a compartir tales beneficios entre sí[27].

Al tiempo que la Profesora Macdonald opinaba que el TLCAN finalmente agregó las relaciones Canadá-México al conjunto, argumentó que:

---

[24] *Testimonios*, Reunión Nº 63, 28 de febrero de 2002.

[25] Véase *Testimonios*, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002; ver también Orchard, *The Fight for Canada: Four Centuries of Resistance to America*, 2ª edición, Robert Davies, 1999.

[26] Clarkson, "The Integration Assumption: Putting the Drive for Continental Visions in Context", Ponencia, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002; ver también Clarkson, "North American Relations: What's in it for us?" *The Globe and Mail*, 6 de mayo de 2002, págs. A15.

[27] *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

> Las etapas iniciales del proceso de integración de América del Norte se caracterizaron por una representación inadecuada de una amplia gama de sectores sociales, lo que se tradujo en una hostilidad contraproducente y una confrontación entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Es por ello que pienso que todo paso futuro en pos de la integración debe ser acompañado de un proceso constructivo de diálogo, como el que ya ha comenzado este Comité, y probablemente sea necesario incluso reexaminar algunos aspectos del TLCAN, como el Capítulo XI, punto realmente espinoso para la mayoría de los elementos de la sociedad civil. Igualmente, Canadá debe apoyar la creación de vínculos entre los miembros de los diversos sectores de la sociedad civil, como las mujeres y los pueblos indígenas, de los tres países[28].

Entre quienes proponen el establecimiento de vínculos más fuertes en América del Norte, algunos contemplan esta opción como un proceso fundamentalmente, si acaso no exclusivamente, entre Canadá y Estados Unidos. Reginald Stuart, por ejemplo, citó la existencia de un legado jurídico compartido y una "cultura común en muchos sentidos" que se han convertido en "versiones alternas de una cultura norteamericana". Asimismo, calificó la relación entre Canadá y Estados Unidos de "relaciones dispersas", caracterizada "no sólo como relaciones de Estado a Estado sino de provincias a estados [...] como vínculos regionales, y como vínculos de pueblos y culturas y valores y sociedades"[29].

En cuanto a la negociación de acuerdos en el ámbito de América del Norte, Michael Hart argumentaba que Canadá debería concentrar su atención y mejores esfuerzos en la relación con Estados Unidos y dejar los posibles enfoques trilaterales para más tarde. A su parecer:

> Pienso que el factor mexicano no debería disuadirnos de avanzar. Estados Unidos tiene una actitud diferente frente a México. La respuesta de México a las cuestiones planteadas por el 11 de septiembre ha sido diferente. A pesar del hecho de que contamos con un tratado norteamericano común, México no comparte muchos de los asuntos existentes entre Canadá y Estados Unidos, mientras que Canadá no comparte muchos de los asuntos existentes entre México y Estados Unidos. En estos momentos, es fundamental que los dos gobiernos que comparten América del Norte con Estados Unidos avancen en esfuerzos paralelos, más que al unísono. Más adelante deberán determinar si comparten suficientes intereses para aunarse en un solo esfuerzo[30].

El Comité retoma estos temas en el capítulo 5, pero cabe destacar que esta idea de una especie de doble bilateralismo, o "América del Norte a dos velocidades", como la describiera Christopher Sands en su testimonio del otoño pasado[31], coincide con nuestra opinión de que el gobierno de Washington sigue actuando en frentes apartes con sus

---

28 Ibid.

29 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

30 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

31 Christopher Sands, "The Canadian Response to the United States after September 11, 2001", Presentación ante el Comité, Reunión Nº 45, 27 de noviembre de 2001.

socios norteamericanos. Algunos sectores son conscientes de que ciertos temas están adquiriendo una dimensión más norteamericana, así como de que se requieren acuerdos de cooperación o instituciones para tratar dichos temas. No obstante, a juzgar por nuestras reuniones en la capital de Estados Unidos, éste no parece estar considerando activamente, ni mucho menos llevando a la práctica, ninguna de las ambiciosas orientaciones trilaterales de América del Norte que demandan personalidades como Robert Pastor, antiguo funcionario del gobierno de Carter, entre otros.

Este desinterés del gobierno estadounidense contrasta fuertemente con los mensajes que en reiteradas ocasiones hicieran llegar al Comité voceros mexicanos de todos los niveles, incluidos miembros del Congreso de México y la Comisión del Senado encargada de asuntos de América del Norte. Los mexicanos reconocieron que la integración de América del Norte carece de una opinión pública a su favor, además de una definición más clara y un propósito común. Señalaba Guadalupe González, docente del Centro de Investigación y Docencia Económicas, que para "esta región en proceso de formación", caracterizada por diversas opiniones sociales y dobles ansiedades sobre las vulnerabilidades ante el poder de Estados Unidos, "no puede entenderse de una sola forma el futuro de América del Norte [.. o] el tipo o modelo de integración que sería viable o deseable"[32]. Sin embargo, los testigos mexicanos se manifestaron unánimemente a la hora de instar al fortalecimiento de las relaciones con Canadá, lo cual redundaría en una relación trilateral más fructífera.

Durante las audiencias que el Comité sostuvo en Canadá, en reiteradas ocasiones se hicieron llamamientos a adoptar una visión integral a largo plazo de América del Norte. El Dr. Brian Stevenson, de la Universidad de Alberta, concluyó que: "Si bien obtenemos grandes beneficios de nuestra buena relación bilateral con Estados Unidos, también mantenemos una situación de extrema vulnerabilidad en razón de la misma. Nuestro próximo paso debería ser transformar las tres relaciones bilaterales en una comunidad norteamericana. Ello redunda en nuestro interés nacional"[33]. Stacey Wilson-Forsberg y Donald MacKay, de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), señalaron que "aunque existen varias personas e instituciones conocedoras de muchos de los temas centrales del debate sobre América del Norte, la desventaja obvia en el caso de Canadá es el poco conocimiento que este país tiene de México. Y es probablemente en razón de esta falta de conocimiento que ha sido tan difícil incluir a México como factor en nuestras discusiones sobre América del Norte. Es por esta razón que un modelo de integración a dos velocidades está cobrando fuerza en Canadá, pero es nuestro parecer que un modelo de esta índole podría resultar particularmente preocupante"[34].

---

32 Primer panel de expertos celebrado en la Embajada de Canadá en México, ciudad de México, 13 de marzo de 2002.

33 *Testimonios*, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

34 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002. Véase también Stacey Wilson-Forsberg, *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: A View from Canada*, FOCAL Policy Paper, noviembre de 2001, y Wilson-Forsberg, *Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent*, FOCAL Policy Paper, marzo de 2002.

El Profesor Stephen Blank, de la Universidad Pace de Nueva York, también recordó al Comité que buena parte de la integración económica de "abajo hacia arriba" ya estaba en marcha antes de la conclusión de los tratados de libre comercio, que este académico interpretaba como una respuesta a los "cambios que ya se habían suscitado en el entorno económico". Cuanto mayor sea el éxito del TLCAN y más se intensifiquen los vínculos económicos en lo que constituye una "comunidad económica norteamericana" de facto, mayor será la contradicción con un "sistema de gobierno mínimo" a nivel de América del Norte. El Profesor Blank expuso el desafío en los siguientes términos: "El gran proyecto de los países de América del Norte que se presenta ante nosotros, en el cual pueden y deben maximizarse los intereses de Canadá, reside en generar una opinión pública que respalde el surgimiento de una comunidad norteamericana". El Prof. Blank no entiende este concepto como un gran diseño homogeneizante, sino como un esfuerzo de participación de los sectores público y privado desplegado a distintos niveles y fundamentado en los intereses de todas la partes:

> No creo que podamos hablar de una identidad norteamericana en el futuro [...]. Pero sí creo que deberíamos trabajar en pos de la concepción de una visión que reconozca los intereses que compartimos como norteamericanos en un sistema económico continental más libre que descanse sobre una infraestructura eficaz y eficiente en función de los costos, así como sobre un compromiso que convoque a todos los ciudadanos a dicho sistema para garantizar que todos se beneficien de la participación en esta comunidad norteamericana. Compartimos intereses; no creo que el problema sea la identidad[35].

Guy Stanley, de la Universidad de Ottawa, manifestó que el desafío al que hoy nos enfrentamos consiste en "definir una estrategia norteamericana hecha en Canadá o, *para ser más precisos, un proyecto de sociedad norteamericana*. Canadá ocupa un sitio privilegiado para llevar esto adelante, pero no lo hemos hecho, por lo que México ha tomado la iniciativa". Y agregó: "Algunos pueden abrigar ciertas dudas sobre si avanzar en esta dirección, por temor a una estandarización (la adopción de normas que nos resulten incómodas). No obstante, es todo lo contrario: el contar con un marco de gestión claramente definido para América del Norte brindaría protección a la diversidad y permitiría que ésta floreciese con mayor fuerza que hoy"[36].

Mejor posicionamiento de Canadá para responder

Es poco probable que se pueda persuadir a los críticos de la integración de América del Norte sobre los méritos de considerar alguna opción integracionista más profunda o amplia. Sin embargo, incluso la mayoría de ellos seguramente estaría de acuerdo en que los responsables de la formulación de las políticas en Canadá deberían tener acceso a la mejor base de información posible, de forma que puedan estar en la mejor posición para evaluar las tendencias principales y responder a los múltiples

---

35 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

36 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

acontecimientos que se presenten en América del Norte y que afecten los intereses y valores canadienses. Uno de los principales mensajes de este capítulo es que cualquier vacilación en este sentido reducirá las opciones de Canadá, *independientemente* de cuáles sean los objetivos que los canadienses quieren que persigan sus gobiernos en un contexto de América del Norte en rápido cambio. Aunque ese contexto podría ser dominado por un Estados Unidos poderoso, se trata de un contexto heterogéneo que además incluye a un México dinámico y en rápido cambio, y con una población que es ya tres veces más grande que la de Canadá.

Ya se han emprendido labores para mejorar la base de información de Canadá; ejemplo de ello es la Iniciativa de Investigación de Políticas (IIP), que cuenta con el apoyo del gobierno federal, y su Proyecto de Enlaces de América del Norte. Buena parte de este esfuerzo se ha concentrado en las implicaciones que para el entorno de las políticas públicas canadienses tendría un espacio económico norteamericano cada vez más integrado[37]. Y como indicara Janine Ferretti, a la sazón Directora Ejecutiva de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte del TLCAN, en sus observaciones ante el Comité en Montreal: "Creo que los tres países necesitan información para comprender mejor qué es América del Norte, cuáles son las prioridades de sus tres países, cuáles son las tendencias y cuáles son los desafíos"[38].

En este sentido, Stephen Blank hizo también el siguiente comentario revelador:

> [..] como educador, permítanme subrayar que muchos líderes de nuestros gobiernos, los medios de comunicación y las comunidades académicas saben poco sobre lo que ocurre en América del Norte, no obstante la creciente importancia de estos hechos para nuestras vidas. Son prácticamente nulos los recursos dedicados a la información y educación del público. Son muy pocos los institutos universitarios que estudian América del Norte, y no existen programas de docentes visitantes o intercambios estudiantiles, como tampoco fondos para la realización de investigaciones en colaboración. No existen fundaciones ni centros dedicados a la investigación sobre América del Norte. La brecha entre lo que ocurre en nuestra economía norteamericana y lo que sabemos de ésta es enorme, lo que para mí constituye una de las mayores debilidades de nuestro sistema norteamericano[39].

---

37 Véase el testimonio del Viceministro de Industria de Canadá, Peter Harder, quien preside el Proyecto de Enlaces de América del Norte, en *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002. En varios números recientes de la publicación mensual de la IIP, *Horizons*, y en *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* se han analizado las dimensiones más amplias del trabajo apoyado por la IIP; también se han tratado estos aspectos en las conferencias anuales auspiciadas por la IIP relativas a las investigaciones sobre políticas nacionales.

38 *Testimonios*, Reunión Nº 62, 27 de febrero de 2002.

39 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002. Stacey Wilson-Forsberg, de FOCAL, también señala en un documento de reciente data que: "Aparte de los intereses geopolíticos y económicos, no existe aún una opinión pública interna, en ninguno de los tres países, que presione resueltamente a favor de la integración [...] Es menester educar a las sociedades de América del Norte para asegurarse de que toda discusión futura sobre este tema sea un debate informado y pertinente". *North American Integration: Back to Basics*, Ottawa, agosto de 2002, pág. 7. Disponible en: www.focal.ca.

Obviamente, el futuro de América del Norte va más allá de la mera integración económica, las repercusiones del TLCAN o los pasos futuros. Debería tratarse, fundamentalmente, de lo que más conviene a los más de 400 millones de ciudadanos de los tres estados soberanos que comparten un espacio económico de casi $12 billones. Para ello es menester convocar los esfuerzos de todas las partes interesadas y el público en general de los tres países, investigar las diversas situaciones en las cuales viven y las interacciones que les son más importantes, y facilitar la transferencia de conocimientos, las comunicaciones y los contactos a distintos niveles.

Una de las recomendaciones de Laura Macdonald fue la de "alentar al gobierno a brindar un mayor apoyo a la investigación y educación en el campo cada vez más grande de los estudios norteamericanos"[40]. El Comité comparte esta idea. Todos los niveles de gobierno deben cooperar en sus respectivas áreas de responsabilidad con el fin de aumentar este apoyo. No obstante, en nuestra opinión, la tarea va mucho más allá si pretendemos preparar a los canadienses y colocar a Canadá en una mejor posición para responder de forma realista y adecuada a los desafíos del entorno político de una América del Norte en evolución.

En este sentido, los instrumentos existentes para el desarrollo de políticas, como el Proyecto de Enlaces de América del Norte de la IIP, pueden ampliarse y utilizarse de manera más generalizada para difundir los resultados de las investigaciones para el debate. En efecto, nos parece conveniente que Canadá explore la posibilidad de crear una entidad más visible orientada hacia la información, una entidad que podría ser un centro de excelencia dedicado a fortalecer nuestra capacidad para analizar todos los aspectos y repercusiones sociales de la integración de América del Norte. Una iniciativa canadiense como ésta también podría invitar a cooperar a nuestros socios, Estados Unidos y México, y convertirse a la postre en un esfuerzo conjunto que abarque toda América del Norte. En cuanto al elemento específico de la política exterior de los objetivos canadienses en América del Norte, el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior podría desempeñar una función más activa y establecer vínculos entre profesionales del servicio exterior, parlamentarios, académicos, otros investigadores, grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, podrían utilizarse las tecnologías de la información para mejorar las conexiones interactivas con el público en general.

Las respuestas pueden no resultar del todo obvias. Por ello, es más importante y oportuno que los canadienses nos formulemos preguntas sobre el tipo de América del Norte que queremos.

Recomendación 6

Para colocar a Canadá y a los canadienses en una mejor posición para enfrentar los desafíos que impone un entorno político norteamericano en rápido cambio que incluye a México, el Gobierno debería:

---

[40] *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio 2002.

- **fomentar una mejor comprensión del tema mediante la generación de conocimientos e información, y la difusión al público en general de los resultados de las investigaciones sobre América del Norte;**
- **esforzarse por aumentar el respaldo a los estudios y la formación sobre el tema de América del Norte en cooperación con los gobiernos provinciales y territoriales, ampliar los programas de información al público y mejorar sus propias iniciativas de investigación sobre políticas;**
- **explorar la idea de crear una entidad o centro de excelencia centrado en el conocimiento que se dedique a analizar todos los aspectos y repercusiones de la integración de América del Norte, e invitar a Estados Unidos y México a que cooperen en esta empresa;**
- **explorar otros medios para promover los contactos y el diálogo sobre temas relativos a América del Norte, en un esfuerzo por lograr la más amplia participación social posible.**

Recomendación 7

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, en particular, debería estudiar la manera de profundizar el conocimiento y la comprensión de las relaciones norteamericanas de Canadá, en especial aquellas con Estados Unidos, y también con México. El Ministerio debería fomentar también la participación del público para lograr una mejor definición y promoción de los objetivos de política exterior de Canadá en América del Norte. Por ejemplo, podría encomendarse al Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior la tarea de establecer vínculos sobre esta materia entre profesionales del servicio exterior, parlamentarios, universitarios, otros investigadores, grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, podrían utilizarse las tecnologías de la información para mejorar las conexiones interactivas con el público en general.

B. AMÉRICA DEL NORTE EN NÚMEROS: VISIÓN GENERAL DE UN ESPACIO ECONÓMICO EMERGENTE

Tendencias económicas del decenio de 1990: una mayor integración y orientación hacia el exterior

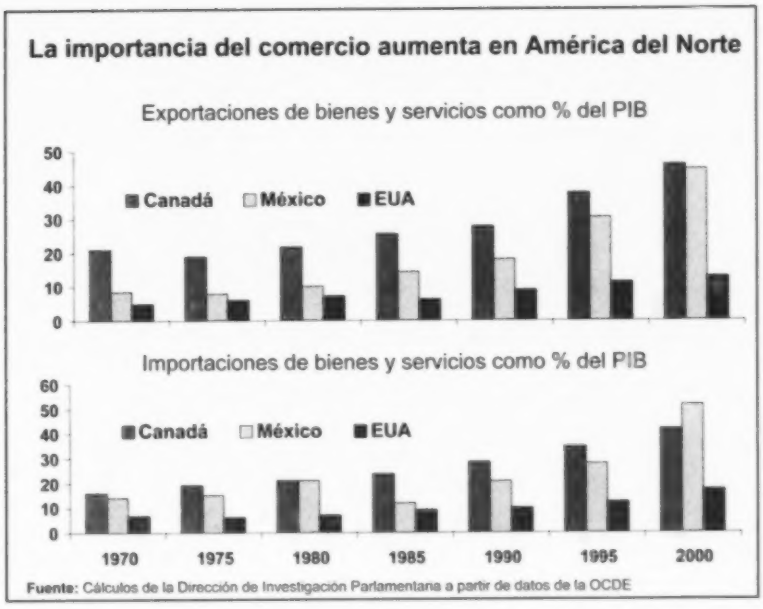
Han transcurrido casi quince años desde que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) dio inicio a un período sin precedentes de integración

económica en América del Norte. A medida que han desaparecido los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio, los intercambios comerciales y las inversiones entre Canadá, Estados Unidos y México se han disparado. En efecto, América del Norte se ha convertido en un solo mercado interno. Ante el aumento de la competencia, las empresas de los tres países están adaptándose al nuevo entorno económico mediante la especialización de la producción y la explotación de sus ventajas comparativas y fuerzas regionales. El resto del presente capítulo abona el terreno para lo que ha de tratarse en el capítulo 4, "Principales temas de la gestión y promoción de las relaciones económicas entre los países de América del Norte", con una descripción general de esta profundización de la integración y la interdependencia que tuvo lugar en América del Norte durante el decenio de 1990.

El período que abarca el final del decenio de 1980 y todo el decenio de 1990 se caracterizó por una reducción considerable de los obstáculos al comercio y las inversiones. En 1994, la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) llevó a una disminución de los aranceles y los obstáculos no arancelarios en todo el mundo. A partir de la experiencia vivida desde 1989 en materia de libre comercio con el acuerdo concluido entre Canadá y Estados Unidos, se introdujo ese mismo año [de 1994] el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mediante el cual se liberalizó en una proporción importante la circulación de bienes y servicios en América del Norte. Además, en el transcurso del decenio de 1990, Canadá y México –y en especial este último– concluyeron numerosos acuerdos comerciales bilaterales en todo el mundo.

En el caso de México, la liberalización del comercio ha sido una parte fundamental de un amplio conjunto de reformas económicas y políticas que se iniciaron a finales del decenio de 1980. México se ha embarcado con suma resolución en la búsqueda de acuerdos de liberalización del comercio como parte de una estrategia para ubicarse como el centro de distribución para el mercado panamericano. Además del TLCAN, en los últimos diez años México ha firmado acuerdos comerciales con Chile, Colombia, Venezuela, Israel, Noruega, Suiza, la Unión Europea y casi todos los países de Centroamérica.

Como consecuencia de la reducción de los obstáculos al comercio, tanto a nivel mundial como en el contexto de América del Norte, la importancia de las exportaciones e importaciones para el crecimiento económico aumentó enormemente durante el decenio de 1990. En Canadá, el país más orientado hacia el mercado exportador de las tres economías norteamericanas, las exportaciones de bienes y servicios representaron el 46% del PIB nacional en 2000, en contraste con el 28% alcanzado diez años antes y el 21% registrado en 1970. El patrón de crecimiento de las importaciones ha sido similar, aunque en años recientes el creciente superávit comercial de Canadá ha significado que las importaciones son hasta cierto punto menos importantes que las exportaciones para la economía nacional.



El crecimiento más importante en la orientación comercial ha sido el registrado en México. Durante la mayor parte del decenio de 1970, las exportaciones representaron menos del 10% del PIB de México. Esta proporción aumentó a un ritmo sostenido durante finales del decenio de 1970 y a lo largo del decenio de 1980, pero se disparó después de 1994, para alcanzar el 45% en el año 2000. En el caso de las importaciones, el crecimiento ha sido incluso más marcado. Las reformas económicas internas a finales del decenio de 1980, las cuales, como se mencionó anteriormente, contemplaban un énfasis en el aumento de la liberalización del comercio, dieron lugar a un aumento repentino del crecimiento de las importaciones de México. En 1987, las importaciones equivalieron al 12% del PIB nacional de México, pero para el año 2000 aumentaron al 52%.

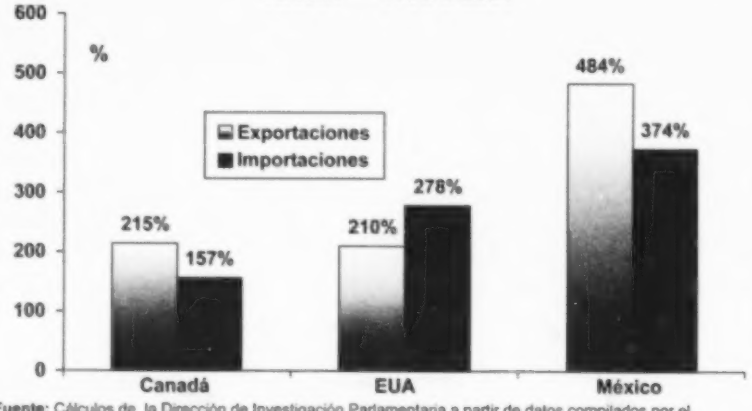
En comparación, Estados Unidos continúa siendo una economía relativamente cerrada. En 2000, las exportaciones de bienes y servicios equivalieron a poco menos del 13% de la producción económica total. Si bien esta cifra es baja en relación con Canadá y México, la contribución de las exportaciones al PIB se encuentra cerca del doble del nivel de 7% registrado inmediatamente antes de la firma del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos. El crecimiento de las importaciones ha sido en cierta medida más rápido, sobre todo en los últimos tiempos. Las importaciones de bienes y servicios alcanzaron el 17% del PIB en 2000.

1. El comercio en América del Norte

El enorme crecimiento del comercio en América del Norte es en gran medida responsable de este incremento de la importancia del comercio para las economías de Canadá, Estados Unidos y México. El comercio de mercancías entre los tres signatarios del TLCAN fue valorado en cerca de $945.000 millones en 2001, lo que constituye un aumento de casi el 350% del valor de sus exportaciones combinadas en el mercado de América del Norte en 1990.

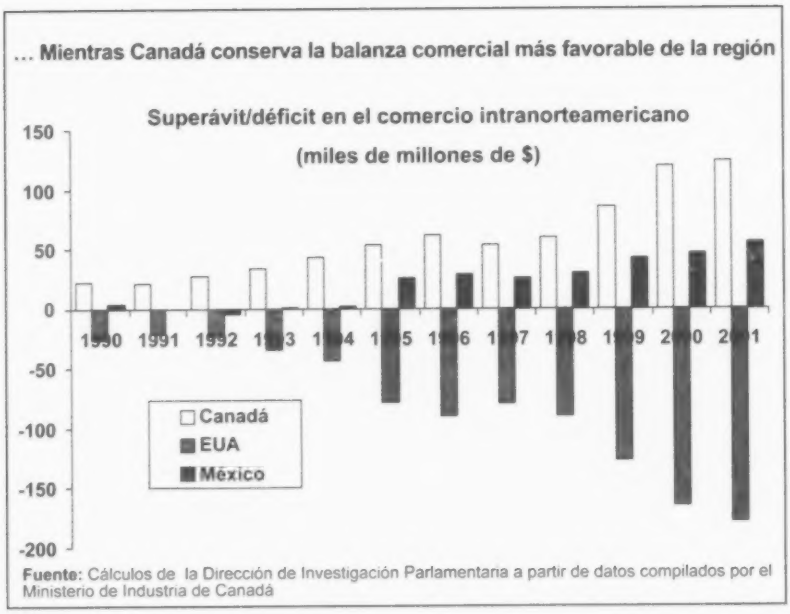
México encabeza el crecimiento del comercio en América del Norte ...

Total crecimiento porcentual del comercio con socios del TLCAN — 1990 a 2001



Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria a partir de datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá.

De los tres países del TLCAN, resulta claro que México obtuvo las mayores ganancias en el comercio durante el decenio de 1990. El comercio bilateral con Canadá y Estados Unidos ha aumentado un 431% en total desde 1990, lo que supera con creces la tasa de crecimiento registrada en Canadá o Estados Unidos. El total del comercio de México con sus socios del TLCAN alcanzó los $376.000 millones en 2001, liderado por un fuerte aumento de las exportaciones. Las exportaciones de México a sus socios del TLCAN en 2001 fueron un 484% mayores que 11 años antes. En contraste, las importaciones provenientes de Canadá y Estados Unidos aumentaron en un 374% en el mismo período.



Al tiempo de ser la economía más grande de América del Norte, Estados Unidos es también el comerciante más grande del TLCAN. Los flujos bilaterales de comercio con Canadá y México alcanzaron $930.000 millones en 2001, lo que representa un aumento del 247% en relación con los niveles de 1990. Esta tasa de crecimiento comercial se queda corta ante el ritmo marcado por México, pero es mayor que la tasa de crecimiento del comercio bilateral con Canadá.

No obstante, a diferencia de los aumentos de México y Canadá, el incremento de los flujos comerciales de Estados Unidos fue liderado por un aumento de las importaciones. Las importaciones provenientes de Canadá y México aumentaron en un 278% de 1990 a 2001, mientras que las exportaciones hacia dichos países crecieron en un 210%. Como resultado de este marcado crecimiento de las importaciones, Estados Unidos mantiene un déficit comercial grande y cada vez mayor con sus socios del TLCAN.

Aunque su comercio bilateral con sus socios del TLCAN ha aumentado considerablemente desde 1990, Canadá ha experimentado el crecimiento más lento del comercio bilateral de los tres países signatarios. Los flujos bilaterales hacia y desde Canadá fueron 189% mayores en 2001 que hace 11 años, lo que representa un aumento del 215% de las exportaciones, en combinación con un incremento del 157% de las importaciones. Debido al crecimiento relativamente lento de las importaciones a Canadá, específicamente de las importaciones provenientes de Estados Unidos, además de la posición de dominio que mantiene este último en el comercio mundial de Canadá, éste tiene el superávit comercial más grande de los tres países.

2. Aumento de la interdependencia

El incremento de la orientación comercial de las tres economías del TLCAN, combinado con el enorme crecimiento del comercio entre las tres naciones, ha hecho que la suerte económica de Canadá, Estados Unidos y México haya venido interconectándose cada vez más en los últimos años. Habida cuenta de la fuerza de la economía estadounidense, esto ha implicado en la práctica que el crecimiento económico de Canadá y México está cada vez más vinculado al desempeño de Estados Unidos.

Las diferencias entre las tasas de crecimiento del PIB de Canadá y Estados Unidos están disminuyendo con el tiempo...

Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria sobre datos del FMI.

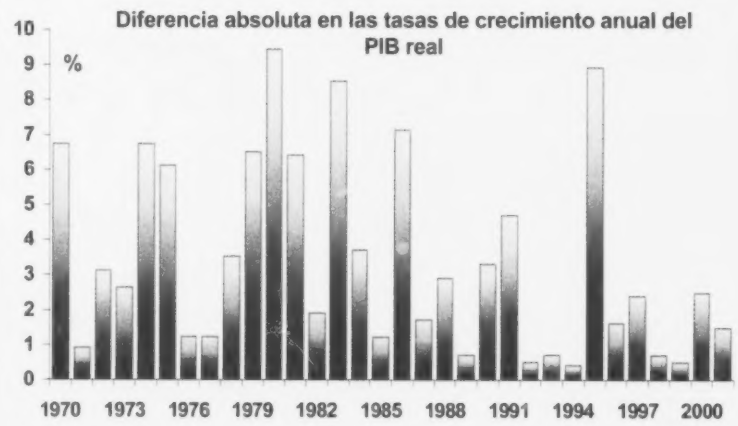
Esto es más válido en el caso de Canadá que en el de México. Canadá es la economía más abierta de América del Norte y una de las economías industrializadas del mundo más orientadas hacia el comercio. Siendo Estados Unidos el principal destino de las exportaciones canadienses desde hace ya mucho tiempo, con frecuencia el crecimiento de la economía canadiense ha seguido muy de cerca el crecimiento de Estados Unidos por décadas. Esto ha sido evidente sobre todo durante el decenio de 1990 y hasta la fecha. Ambos países cayeron en una recesión a principios del decenio de 1990, vivieron un sólido crecimiento económico a partir de 1997 y experimentaron una fuerte caída en su crecimiento anual en 2001. En efecto, si retrocedemos aún más, la variación entre el desempeño de las economías canadiense y estadounidense ha disminuido considerablemente con el transcurso del tiempo. En el decenio de 1970, la diferencia de crecimiento real anual del PIB entre los dos países fue del 1,8%. En el decenio de 1980, tal diferencia disminuyó al 1,1%, y al 1,0% en el decenio de 1990. En los dos últimos años, la diferencia ha sido apenas del 0,3%[41].

---

[41] Esta información se refiere a la diferencia absoluta en las tasas de crecimiento anual del PIB real entre los dos países.

En México, la economía no ha dependido tanto del comercio como en Canadá, pero como se verá a continuación, esta situación está cambiando radicalmente. A medida que la economía mexicana se concentra cada vez más en el comercio, la influencia de Estados Unidos –su principal socio comercial – también está creciendo. Durante los decenios de 1970 y 1980, el crecimiento del PIB de México varió considerablemente con respecto a las tasas de crecimiento de Estados Unidos, debido, al menos en parte, a la volatilidad de los patrones de crecimiento de México durante esa época. La diferencia promedio entre las tasas de crecimiento de Estados Unidos y México durante el decenio de 1970 fue del 3,9%, mientras que en el decenio de 1980 fue incluso mayor, 4,4%. Sin embargo, durante el decenio de 1990, a medida que aumentaron los niveles de comercio, la economía mexicana comenzó a moverse a un ritmo más parecido al de Estados Unidos. La diferencia promedio entre las tasas de crecimiento fue de apenas un 2,4%, y habría sido considerablemente menor de no haber sido por la crisis del peso mexicano de 1995.

...Al igual que las diferencias entre Estados Unidos y México



Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria sobre datos del FMI

3. Relaciones comerciales e inversiones en América del Norte

La enorme expansión del comercio y las inversiones en América del Norte, en especial desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994, resulta evidente en las tres relaciones bilaterales de la región. Si bien la relación entre Canadá y Estados Unidos es en gran medida la mayor y mejor desarrollada, el comercio y las inversiones entre Estados Unidos y México, así como entre Canadá y México, también han aumentado considerablemente.

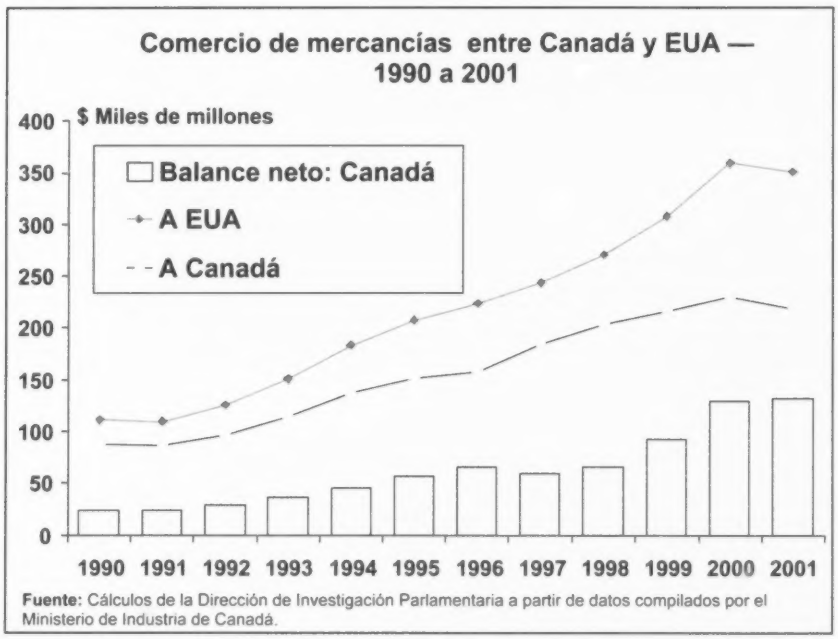
En efecto, un análisis más detenido de las relaciones comerciales bilaterales revela el grado de vinculación de las economías norteamericanas. Salvo por algunas excepciones, los tres países exportan categorías similares de bienes en el mercado de América del Norte. Esto indica que Canadá, Estados Unidos y México apoyan no sólo industrias estrechamente interconectadas, sino también un grado cada vez mayor de especialización de productos y procesos.

(a) Canadá y Estados Unidos

La relación comercial entre Canadá y Estados Unidos es la más importante de América del Norte. El comercio bilateral entre estos dos países alcanzó un total de $569.000 millones en 2001, lo que representa un aumento del 185% con respecto a los niveles de 1990. El comercio entre Canadá y Estados Unidos representó el 60% del total del comercio intrarregional en 2001. Las exportaciones hacia el norte –de Estados Unidos a Canadá- fueron valoradas en $218.000 millones, mientras que las exportaciones hacia el sur –de Canadá a Estados Unidos- alcanzaron los $351.000 millones. Canadá registró un superávit comercial de $132.000 millones con Estados Unidos en 2001.

Canadá y Estados Unidos son el socio comercial más importante de cada cual. Sin embargo, aunque Estados Unidos domina la cartera de exportaciones de Canadá, este país es apenas moderadamente más importante para los exportadores estadounidenses que otros de sus socios comerciales importantes. El 87% de las exportaciones de Canadá se dirigen anualmente a Estados Unidos. En comparación, Estados Unidos vende un 22% de sus exportaciones a Canadá.

Canadá depende menos de Estados Unidos como fuente de sus importaciones que como destino para sus exportaciones. Estados Unidos está perdiendo importancia como fuente de las importaciones de Canadá, a pesar de que el comercio hacia el norte ha aumentado en un 150% desde 1990. El rápido crecimiento de las importaciones provenientes de un conjunto de otros países –sobre todo China y México- se ha traducido en un declive del porcentaje de importaciones de Canadá provenientes de Estados Unidos. Mientras en 1998 se alcanzó una cifra record de importaciones canadienses provenientes de Estados Unidos con un 68%, tres años más tarde esa cifra había disminuido a un 64%, en lo que constituye su nivel más bajo desde antes de 1990.



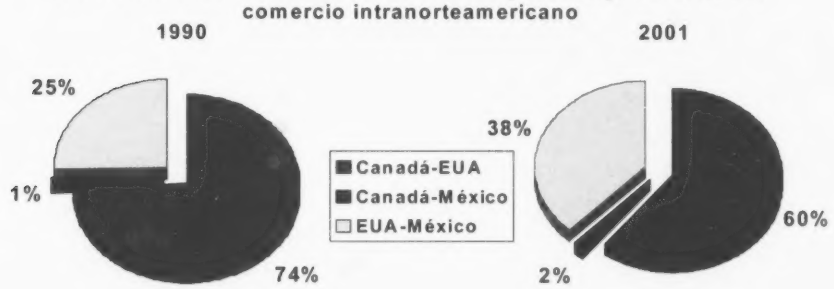
Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria a partir de datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá.

De modo similar, Canadá es más importante como destino de exportaciones que como fuente de importaciones para Estados Unidos. El comercio hacia el sur ha crecido en un 215% desde 1990, pero el porcentaje de las importaciones de Estados Unidos provenientes de Canadá ha disminuido ligeramente en los últimos años, para llegar al 19% en 2001. Al igual que en el caso de Canadá, esta disminución se debe en gran medida al tremendo aumento de las importaciones provenientes de China y México por parte de Estados Unidos, sobre todo a finales del decenio de 1990.

En efecto, no obstante el sólido crecimiento del comercio bilateral entre Canadá y Estados Unidos, esta relación comercial está perdiendo importancia en el contexto de América del Norte. El crecimiento del comercio entre Canadá y Estados Unidos desde 1990 se ha movido a un ritmo que equivale a menos de la mitad del crecimiento del comercio entre México y Estados Unidos o Canadá y México. En consecuencia, si bien el comercio bilateral entre Canadá y Estados Unidos representó el 60% del comercio de América del Norte en 2001, este porcentaje ha disminuido considerablemente en relación con los niveles de 1990, cuando Canadá y Estados Unidos sumaban casi tres cuartos del comercio intrarregional.

La relación comercial entre Canadá y Estados Unidos es la más grande, pero comienza a perder importancia

Comercio bilateral de mercancías como porcentaje del total del comercio intranorteamericano



Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria sobre datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá

Comercio por producto

El intercambio de bienes entre Canadá y Estados Unidos abarca una amplia gama de tipos de productos, desde materias primas y bienes obtenidos de la explotación de recursos naturales hasta productos de manufactura pesada y de alta tecnología. Sin embargo, tanto en el comercio hacia el norte como en el comercio hacia el sur, la mayoría de las exportaciones se concentra en unos cuantos grupos de productos claves.

En el caso del comercio hacia el sur, existen cuatro categorías generales de mercancías que constituyen casi dos tercios de todas las exportaciones canadienses hacia Estados Unidos. Los vehículos y repuestos automotores conforman la categoría principal de exportaciones de Canadá, con un 23% del total para 2001. El petróleo crudo,

Principales exportaciones de Canadá a EUA

	1990		2001	
	$millones	% de total	$millones	% de total
Vehículos y piezas	31,218	28.0	80,120	22.8
Combustibles fósiles y conexos	12,828	11.5	54,855	15.6
Maquinaria y equipos	9,503	8.5	29,075	8.3
Maq. y equip. electric. y electrón.	5,705	5.1	18,966	5.4
Madera y productos de madera	4,370	3.9	16,340	4.7
Productos de papel	7,619	6.8	15,952	4.5
Plástico y artículos de plástico	1,865	1.7	10,968	3.1
Naves aéreas y espaciales	2,114	1.9	9,705	2.8
Muebles, accesorios, edific. prefabricados	1,548	1.4	7,951	2.3
Aluminio y artículos de aluminio	2,485	2.2	7,196	2.1
Subtotal	**79,256**	**71.0**	**251,127**	**71.6**
Otros	32,301	29.0	99,607	28.4
Total	**111,557**	**100**	**350,734**	**100**

Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá

Principales exportaciones de EUA a Canadá

	1990		2001	
	$millones	% de total	$millones	% de total
Maquinaria y equipos	18,782	19.4	49,854	19.7
Vehículos y piezas	20,917	21.6	46,760	18.4
Maq. y equip. eléctric/electrón.	11,338	11.7	30,989	12.2
Plástico y artículos de plástico	3,046	3.1	10,589	4.2
Instrumentos científicos/técnicos	3,180	3.3	9,398	3.7
Productos de papel	1,590	1.6	5,901	2.3
Combustibles fósiles y conexos	2,533	2.6	5,842	2.3
Artículos de hierro o acero	1,822	1.9	5,669	2.2
Goma y artículos de goma	1,367	1.4	4,270	1.7
Muebles, acces, edif. prefabricados	1,098	1.1	4,213	1.7
Subtotal	**65,671**	**67.8**	**173,485**	**68.4**
Otros	31,134	32.2	80,026	31.6
Total	**96,805**	**100**	**253,511**	**100**

Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá
Nota: Todas las cifras en dólares canadienses

petróleo, el gas natural, el carbón y otros combustibles fósiles comprenden la segunda categoría importante de comercio hacia el sur. Estos productos minerales no renovables conforman el 16% de los despachos desde Canadá.

Las exportaciones de maquinaria y equipos canadienses, incluidos los productos eléctricos y electrónicos, son también importantes, con un volumen ligeramente inferior al 14% del total de las exportaciones hacia Estados Unidos. Finalmente, los productos forestales, incluidas la pulpa, el papel, la madera de construcción y artículos de madera, equivalen a poco más del 10% del comercio hacia el sur.

Dos categorías de productos equivalen a poco más de la mitad de todo el comercio hacia el norte entre Canadá y Estados Unidos. Las principales exportaciones de Estados Unidos a Canadá son las ventas de maquinarias y equipos, incluidos los bienes eléctricos y electrónicos. Estos productos representaron poco menos de un tercio del total del comercio hacia el norte en 2001. Los vehículos y repuestos automotores constituyen la segunda categoría más importante de exportaciones estadounidenses a Canadá, con cerca del 18% de los despachos de mercancías estadounidenses a Canadá en 2001. Aparte de las categorías de maquinarias y vehículos, el comercio hacia el norte entre Canadá y Estados Unidos se encuentra relativamente diluido en una amplia gama de tipos de productos, entre los que destacan los productos químicos y los productos de goma, plástico y metales básicos.

El comercio por provincia

Si observamos con mayor detenimiento las fuentes de comercio de Canadá, veremos que Ontario es en gran medida el más grande exportador provincial a Estados Unidos. En 2001, Ontario vendió $188.000 millones en mercancías a compradores en Estados Unidos, lo que representa alrededor del 54% del total de las exportaciones de Canadá hacia dicho país. El comercio entre Ontario y Estados Unidos se alimenta de la creciente integración económica entre esta provincia canadiense y sus estados vecinos de Estados Unidos. Un tercio de las exportaciones de Ontario a nivel mundial se dirige a Michigan, ocupando el sector de vehículos automotores, altamente integrado, el primer lugar. Los vehículos y repuestos automotores representaron casi el 40% de las exportaciones de Ontario a Estados Unidos en 2001.

Quebec y Alberta siguen a Ontario como los mayores exportadores de Canadá a Estados Unidos. Las exportaciones de estas dos provincias fueron valoradas en $60.000 millones y $51.000 millones, respectivamente. Con los productos aeroespaciales y forestales en primer lugar, Quebec, que comercia intensamente con Nueva York y el noreste de Estados Unidos, es la fuente del 17% de las exportaciones de Canadá a dicho país. Por su parte, las fuertes ventas de petróleo y gas natural contribuyeron en buena medida al 15% alcanzado por Alberta. Sin embargo, a diferencia de casi todas las otras provincias, las exportaciones de Alberta hacia el sur no se concentran en los estados vecinos. En su lugar, muchos de los principales destinos de exportación de Alberta —

Washington, Michigan, Illinois, Minnesota y Ohio — se encuentran ubicados a lo largo de las rutas de los principales oleoductos de América del Norte.

Si bien Ontario es la provincia más integrada con Estados Unidos y domina el total del comercio de Canadá con dicho país, la provincia no se encuentra entre los líderes en el crecimiento de exportaciones hacia el sur. Mientras Ontario ha registrado una tasa promedio de crecimiento anual de las exportaciones del 10,5% entre 1990 y 2001, el crecimiento más expedito se ha registrado en Alberta y las provincias del Atlántico. Las exportaciones de la Isla del Príncipe Eduardo a Estados Unidos han aumentado un 17,4% anual desde 1990.

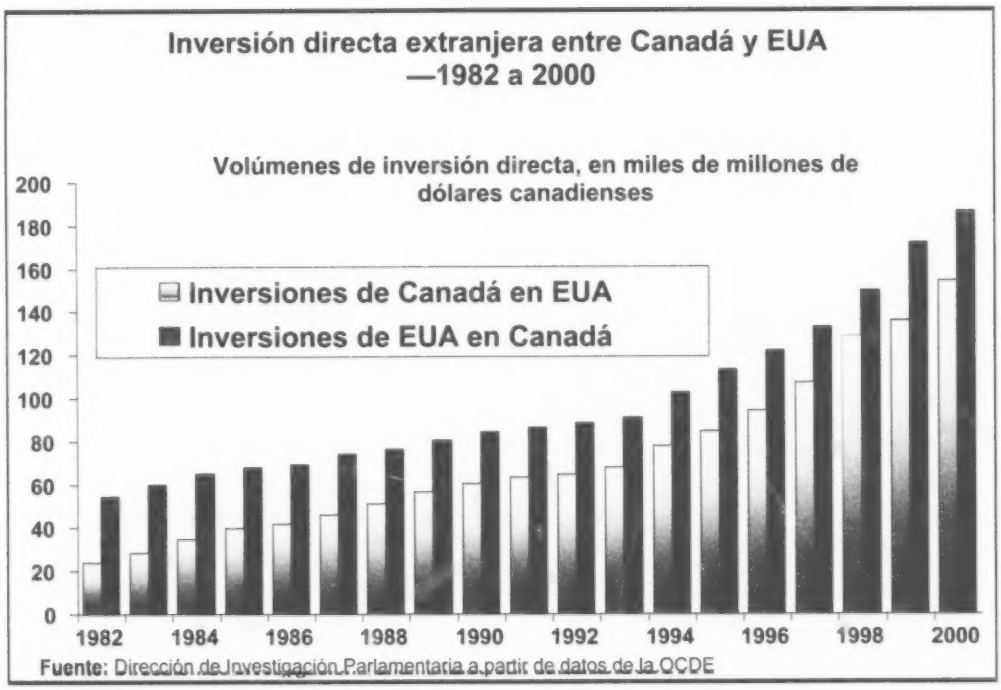
Sin embargo, las exportaciones internacionales de Ontario dependen más del mercado estadounidense que las de cualquier otra provincia de Canadá. En 2001, más del 93% de las exportaciones de Ontario a nivel mundial terminó en Estados Unidos, lo que constituye con creces la proporción más alta del país. Nuevo Brunswick, Alberta y la Isla del Príncipe Eduardo se ubicaron en el segundo lugar más alto: cada provincia destinó un 89% de sus exportaciones mundiales al mercado estadounidense en 2001. En el otro extremo del espectro se encuentran Saskatchewan y Terranova y Labrador — las dos provincias más alejadas de los principales mercados estadounidenses —, que destinan una proporción relativamente reducida de su total de exportaciones a Estados Unidos: 59% y 66% respectivamente.

Inversiones

Además del crecimiento del comercio entre Canadá y Estados Unidos desde la firma del acuerdo de libre comercio en 1989, se ha registrado un incremento igualmente fuerte de los niveles de inversión directa extranjera (IDE) entre los dos países. Tal fue el caso sobre todo inmediatamente después de la recesión del decenio de 1990. Las inversiones canadienses en Estados Unidos aumentaron de $60.000 millones al cierre del ejercicio en 1990 a $154.000 millones en 2000, lo que constituye un incremento del 157%. Las inversiones de Estados Unidos en Canadá fueron ligeramente superiores en 2000, al ubicarse en $186.000 millones, pero no han aumentado con la rapidez con que lo han hecho las inversiones canadienses en Estados Unidos. La IDE estadounidense en Canadá fue un 121% más alta en 2000 que diez años antes.

Estados Unidos es considerablemente más importante como destino de la IDE canadiense que lo que es Canadá como destino de la IDE estadounidense. En 2000, las oportunidades de inversión estadounidenses representaron poco más de la mitad del total de la IDE de Canadá en todo el mundo. En contraste, Canadá fue el destino de aproximadamente el 10% de la IDE estadounidense ese año. Sin embargo, en ambos casos, el crecimiento de las inversiones en el transcurso del decenio de 1990 no ha marchado al mismo paso que el incremento del gasto total de ambos países en inversiones extranjeras a nivel mundial. Ello implica que Canadá está perdiendo terreno como destino importante para las inversiones extranjeras de Estados Unidos. Lo mismo

es válido en el caso de las inversiones canadienses en Estados Unidos. Para el año 2000, la IDE de Canadá en Estados Unidos había disminuido del 61% que alcanzase en su total mundial diez años antes, mientras que las inversiones estadounidenses en Canadá en 1990 habían representado el 16% del total mundial de Estados Unidos para ese año.



(b) Canadá y México

De las tres relaciones bilaterales que conviven en América del Norte, la que mantienen Canadá y México es en gran medida la más pequeña. Canadá y México intercambiaron $14.800 millones en exportaciones de mercancías en 2001, lo que representó apenas un 1,6% del total del comercio intra-TLCAN.

Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá

Si bien el valor del comercio entre Canadá y México no es grande, éste ha experimentado un enorme crecimiento en años recientes. De hecho, la relación comercial bilateral entre Canadá y México es la de más rápido crecimiento en la región del TLCAN. La relación comercial bilateral entre estos dos países ha aumentado en un 517% desde 1990, liderado por un marcado aumento de las exportaciones mexicanas a Canadá. Las ventas de bienes mexicanos en Canadá se han septuplicado en los últimos 11 años, para alcanzar $12.100 millones en 2001.

Las exportaciones canadienses a México también han aumentado considerablemente, pero no al mismo ritmo que el comercio en el sentido inverso. De un valor de $656 millones en 1990, las exportaciones canadienses aumentaron a $2.700 millones en 2001. Si bien este aumento del 313% es considerable, la balanza comercial se inclina sin duda alguna a favor de México.

El enorme aumento del comercio entre Canadá y México ha significado que el uno está aumentando su importancia como socio comercial del otro. Aunque apenas un 0,7% de las exportaciones de Canadá durante 2001 fueron a México, este porcentaje es ligeramente superior al 0,4% registrado en 1990. De hecho, México es el único destino

importante de exportación para Canadá, aparte de Estados Unidos, que ha experimentado un aumento de su participación de mercado desde 1990. En razón de ello, México es ahora el sexto destino más importante para las exportaciones canadienses. De forma similar, la importancia de México como fuente de importaciones de Canadá está creciendo. Cerca del 3,5% de las importaciones de Canadá en 2001 provino de México — frente al 1,3% registrado en 1990 —, lo que ubica a dicho país en la cuarta posición entre las principales fuentes de importaciones de Canadá.

El comercio con Canadá también es importante desde la perspectiva mexicana. Los datos relativos al comercio de México indican que Canadá es el segundo destino más importante para las exportaciones mexicanas, con un 2,0% del total de las exportaciones mundiales en 2000. Al mismo tiempo, un 2,3% del total de las importaciones de México provino de Canadá en 2000, lo que convierte a dicho país en la cuarta fuente más importante de México en cuanto a bienes importados.

Es de hacer notar que existen factores que complican el comercio entre Canadá y México. Buena parte del comercio entre estos dos países cruza Estados Unidos, lo que genera incertidumbre en cuanto al origen y el destino del comercio de mercancías. Cabe señalar, en particular, que es probable que las exportaciones canadienses hacia México estén siendo subestimadas en un grado considerable[42]. Canadá y México realizan actualmente esfuerzos de conciliación de datos.

---

[42] Esto salta a la vista cuando examinamos los datos de México relativos al comercio. De acuerdo con el *Direction of Trade Statistics Yearbook*, publicación anual del Fondo Monetario Internacional (FMI), los datos sobre Canadá indican que este país exportó US$1.400 millones a México en 2000, mientras que los datos sobre las importaciones mexicanas indican que se recibieron US$4.000 millones en bienes provenientes de Canadá. La diferencia es aun más marcada en el caso del comercio hacia el norte. Mientras Canadá informó de importaciones por un total de US$7.800 millones provenientes de México en 2000, los datos mexicanos reportan exportaciones por sólo US$3.400 millones a Canadá. En razón de ello, cada país declara un déficit comercial con el otro.

Comercio por producto

Las exportaciones canadienses a México se concentran en unos cuantos grupos principales de productos, pero a diferencia de las exportaciones de Canadá a Estados Unidos, los despachos de mercancías hacia México representan una mezcla de bienes manufacturados y productos agropecuarios. El grupo más grande de productos de exportación, vehículos y repuestos automotores, representó poco más de un quinto del total en 2001, seguido muy de cerca por maquinaria y equipos, incluidos los productos eléctricos y electrónicos.

Principales exportaciones de Canadá a México

	1990		2001	
	$millones	% de total	$millones	% de total
Vehículos y repuestos automotores	94	14.4	568	20.9
Maquinaria y equipos	74	11.2	406	15.0
Carne y vísceras comestibles	15	2.3	272	10.0
Cereales	9	1.4	256	9.5
Oleaginosas, pienso, plantas medic., etc.	1	0.1	253	9.3
Maquin. y equip. eléctricos/electrónicos	63	9.6	109	4.0
Prod. animales comest. (lácteos, huevos, etc.)	73	11.1	88	3.2
Naves aéreas y espaciales	42	6.4	67	2.5
Transporte ferroviario	0	0.0	65	2.4
Productos de papel	37	5.6	62	2.3
Subtotal	**407**	**62.1**	**2,146**	**79.2**
Otros	249	37.9	564	20.8
Total	**656**	**100**	**2,711**	**100**

Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por Ministerio de Industria de Canadá
Nota: Todas las cifras en dólares canadienses

Principales exportaciones de México a Canadá

	1990		2001	
	$millones	% de total	$millones	% de total
Vehículos y repuestos automotores	414	23.6	3,644	30.1
Maq. y equip. eléctricos/electrónicos	322	18.4	3,168	26.1
Maquinaria y equipos	557	31.8	2,142	17.7
Muebles, accesorios, edif, prefabricados	10	0.6	538	4.4
Combustibles fósiles y conexos	57	3.2	431	3.6
Instrumentos científicos y técnicos	10	0.6	249	2.1
Trajes y prendas de vestir tejidos	8	0.5	180	1.5
Vegetales, raíces/tubérculos	17	1.0	157	1.3
Frutas y nueces	79	4.5	150	1.2
Gaseosas, licores y vinagre	47	2.7	121	1.0
Subtotal	**1,519**	**86.9**	**10,780**	**88.9**
Otros	229	13.1	1,340	11.1
Total	**1,749**	**100**	**12,120**	**100**

Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos del Ministerio de Industria de Canadá
Nota: Todas las cifras en dólares canadienses

Sin embargo, algunos de los avances más rápidos en cuanto acceso al mercado para los exportadores canadienses se han registrado en el sector agropecuario. Las exportaciones de cereales, semillas oleaginosas y otros productos vegetales han aumentado de $10 millones en 1990 a más de $500 millones en 2001, y ahora representan el 19% del total de las exportaciones a México. De forma similar, los productos animales como la carne, los productos lácteos y los huevos han aumentado su importancia y representan el 13% de las exportaciones canadienses a México.

Si bien los productos agropecuarios se han convertido en importantes rubros de exportación a México, muchos otros productos canadienses han acusado un crecimiento rápido similar. En efecto, de los 25 grupos de productos de exportación más importantes de Canadá, apenas 7 no se han duplicado, por lo menos, entre 1990 y 2001, y sólo dos han disminuido en ese período de tiempo.

Las exportaciones de México a Canadá se concentran en su mayor parte en los vehículos automotores y en las maquinarias y equipos. En particular, México es un importante ensamblador de productos electrónicos, cuyas exportaciones a Canadá se han multiplicado casi por diez desde 1990. Además de los vehículos y repuestos automotores, las maquinarias y equipos eléctricos y electrónicos representan más de la mitad de todas

las exportaciones de México a Canadá. Cuando se incluyen otras maquinarias o equipos, el total aumenta a poco menos de tres cuartos del total.

Aunque las exportaciones de México a Canadá son dominadas por unos cuantos sectores claves, el fuerte crecimiento de las exportaciones mexicanas a Canadá no se ha limitado a esos sectores de la economía. Casi todos los grupos principales de productos, desde prendas de vestir y textiles hasta instrumentos científicos, han registrado avances excepcionales en la penetración del mercado canadiense.

Comercio por provincia

De una forma similar a la que se manifiesta en el comercio de Canadá con Estados Unidos, Ontario domina las exportaciones canadienses a México. Con los vehículos y repuestos automotores como grupo principal, Ontario envió a México bienes valorados en una cantidad ligeramente inferior a los $1.400 millones en 2001, lo que equivalió a exactamente la mitad del total de las exportaciones nacionales a ese país. Las provincias de las Praderas son responsables del grueso del resto de las exportaciones a México, aproximadamente un 35% del total nacional. Alberta exportó $489 millones a México en 2001, mientras que Saskatchewan y Manitoba contribuyeron $273 millones y $176 millones respectivamente. Los granos, las semillas oleaginosas y los productos animales representan la mayor parte de las exportaciones de estas provincias. Quebec fue la única otra provincia en vender más de $100 millones en mercancías a México en 2001.

Los exportadores de Saskatchewan y Manitoba son quienes más dependen del mercado mexicano. Para Saskatchewan, México representa el destino final del 2,3% de las exportaciones provinciales, mientras que el 1,9% de las exportaciones de Manitoba se dirige a ese país. Para el resto de las provincias, México representa menos del 1% del total de sus exportaciones a nivel mundial.

No obstante lo anterior, esta situación podría cambiar en el futuro inmediato, ya que varias de las provincias han acusado un fuerte crecimiento de sus exportaciones a México. Cinco provincias han registrado un fuerte aumento de sus ventas a México, mientras que en las otras cinco ese incremento no ha sido tan sólido. Saskatchewan, Manitoba, Alberta, Nueva Escocia y Terranova y Labrador son las provincias líderes de Canadá en cuanto al referido crecimiento. Cada una de estas provincias ha registrado un aumento de sus exportaciones a una tasa promedio anual de por lo menos el 20% desde 1990. De las otras provincias, Ontario ha tenido un sólido crecimiento del 12% anual desde 1990, pero en las otras cuatro provincias las exportaciones han aumentado menos del 10% anual.

Inversiones

Por lo general, la prioridad de los países en desarrollo en materia de inversión extranjera consiste en solicitar asistencia para desarrollar la economía interna en lugar de buscar oportunidades de inversión en los mercados internacionales. Esto se refleja en la relación de inversión entre Canadá y México, en la cual los flujos de IDE se desplazan en dirección norte-sur.

El nivel de la actividad de inversión entre los dos países se ha visto afectado en grado importante por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El volumen de IDE de Canadá en México se mantuvo estable durante casi todo el decenio de 1980, pero en el decenio siguiente las inversiones canadienses en dicho país se dispararon, al pasar de $245 millones en 1990 a $3.500 millones diez años más tarde.

Inversión directa extranjera entre Canadá y México — **1982 a 2000**[1]

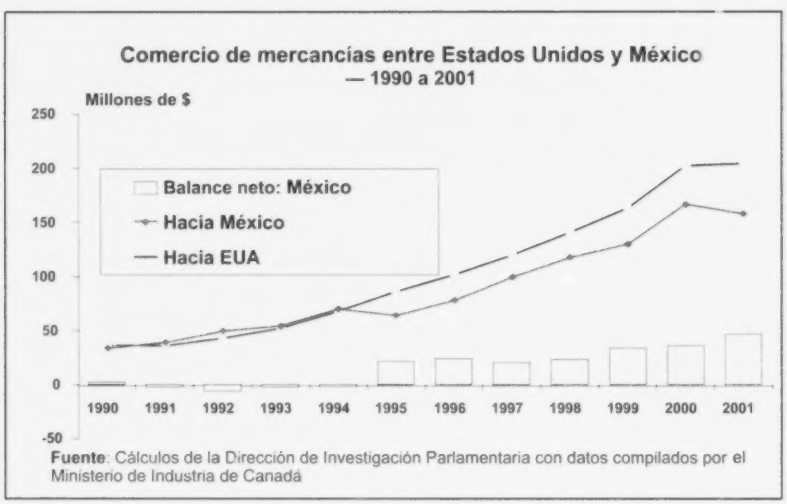
[1] Cifras de 1996 y 1997 no disponibles para México

Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria con datos de la OCDE

No obstante, si bien la importancia de México como destino de la IDE de Canadá aumentó considerablemente durante el decenio de 1990, las inversiones canadienses en ese país siguen siendo modestas en relación con las que mantiene en otros países, como Estados Unidos, por ejemplo. En 1990, apenas el 0,2% del volumen de IDE de Canadá se destinó a México. Sin embargo, diez años después, esa proporción ha aumentado al 1,1%.

(c) Estados Unidos y México

La relación comercial bilateral entre Estados Unidos y México es la segunda más grande en la región del TLCAN. Estos dos países intercambiaron bienes por un valor de $361.000 millones en 2001, lo que representa el 38% del total del comercio intranorteamericano.



Fuente: Cálculos de la Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá

El comercio entre Estados Unidos y México ha aumentado considerablemente, en un 428%, desde 1990. Si bien este volumen se ubica por debajo de la tasa de crecimiento del comercio entre Canadá y México, supera por un margen considerable la tasa de crecimiento del comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1990 a 2001. Las exportaciones mexicanas a Estados Unidos han sido particularmente fuertes, al aumentar en un 478% desde 1990 y alcanzar $204.000 millones en 2001. Al igual que en el caso de la relación comercial entre Canadá y Estados Unidos, el país más pequeño es el exportador más grande. México mantiene un superávit comercial con Estados Unidos de cerca de $46.000 millones.

La relación comercial de México con Estados Unidos es similar a la que mantiene con Canadá. Estados Unidos es en gran medida el destino más importante de las exportaciones mexicanas, al representar casi el 89% del total de sus exportaciones a nivel

mundial. México también importa más de Estados Unidos que de cualquier otro país. Aproximadamente el 73% de las importaciones de México provienen de Estados Unidos. No obstante, a diferencia de Canadá, la dependencia de México de su comercio con Estados Unidos ha cedido terreno en los últimos años, a pesar del fuerte crecimiento del comercio entre los dos países.

Al mismo tiempo, si bien México es el segundo destino más importante para las exportaciones de Estados Unidos, sigue constituyendo apenas el 14% del total de las exportaciones de dicho país. Sin embargo, la importancia de México como mercado para las exportaciones estadounidenses está creciendo rápidamente: las exportaciones estadounidenses a México han aumentado en un 375% desde 1990, la tasa más rápida de crecimiento entre todos los socios comerciales más importantes de Estados Unidos excepto China. Aunque la proporción del comercio de Estados Unidos con Canadá ha permanecido relativamente constante desde 1990 (con una fluctuación entre el 21% y el 24%), la proporción del comercio de Estados Unidos con México como porcentaje del total del comercio estadounidense ha duplicado su valor con respecto al 7% registrado en 1990.

En cuanto a las importaciones de Estados Unidos, México también está adquiriendo mayor importancia para el mercado estadounidense. En 1990, el 6,1% de las importaciones estadounidenses provino de México, pero con el sólido crecimiento del comercio hacia el norte en años posteriores, México representó para el 2001 cerca del 12% del total de las importaciones estadounidenses. Además, México se ha convertido en la segunda fuente más grande de importaciones para Estados Unidos.

Comercio por producto

El comercio entre Estados Unidos y México se concentra en unos pocos grupos de productos claves. Las maquinarias y equipos –en particular los equipos electrónicos– y los vehículos y repuestos automotores son los productos de exportación más importantes enviados por México a Estados Unidos, representando casi un 60% del total en 2001.

Principales exportaciones de México a EUA

	1990		2001	
	$millones	% de total	$millones	% de total
Maq. y equipos eléctricos/electrónicos	9,037	25.7	51,730	25.4
Vehículos y repuestos automotores	4,266	12.1	40,688	20.0
Maquinaria y equipos	2,786	7.9	28,206	13.9
Combustibles fósiles y conexos	6,170	17.5	15,814	7.8
Instrumentos científicos/técnicos	780	2.2	7,272	3.6
Trajes y prendas de vestir tejidos	647	1.8	7,233	3.6
Muebles, accesorios, edif. prefabricados	767	2.2	6,061	3.0
Prendas de vestir bordadas y en crochet	102	0.3	5,196	2.6
Vegetales y raíces/tubérculos	1,076	3.1	2,772	1.4
Artículos de hierro y acero	353	1.0	2,392	1.2
Subtotal	25,985	**73.8**	**167,364**	**82.2**
Otros	9,220	26.2	36,147	17.8
Total	**35,205**	**100**	**203,511**	**100**

Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá
Nota: Todas las cifras en dólares canadienses

Principales exportaciones de EUA a México

	1990		2001	
	$ millones	% de total	$ millones	% de total
Maq. y equip. eléctricos/electrónicos	6,549	19.8	38,485	24.5
Maquinarias y equipos	4,762	14.4	22,622	14.4
Vehículos y repuestos automotores	3,958	12.0	17,108	10.9
Plástico y artículos de plástico	1,499	4.5	10,258	6.5
Combustibles fósiles y conexos	965	2.9	5,103	3.2
Instrumentos científicos y técnicos	1,188	3.6	4,968	3.2
Productos de papel	769	2.3	3,599	2.3
Artículos de hierro y acero	524	1.6	3,022	1.9
Químicos orgánicos	733	2.2	2,882	1.8
Cereales	1,032	3.1	2,361	1.5
Subtotal	**21,979**	**66.4**	**110,407**	**70.2**
Otros	11,129	33.6	46,769	29.8
Total	**33,108**	**100**	**157,177**	**100**

Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos compilados por el Ministerio de Industria de Canadá
Nota: Todas las cifras en dólares canadienses

Aunque el comercio a Estados Unidos se concentra en gran medida en los rubros de maquinarias y equipos y vehículos y repuestos automotores, México exporta una diversa gama de bienes a su vecino del norte, y casi todas las categorías han acusado un rápido crecimiento en años recientes. Las exportaciones a Estados Unidos desde 1990, como mínimo, se han triplicado en casi todos los grupos principales de productos. Las prendas de vestir y los textiles, junto con los instrumentos científicos y técnicos, han registrado un crecimiento particularmente fuerte desde entonces.

El comercio en la dirección opuesta — de Estados Unidos a México — es bastante similar en su énfasis sobre las ventas de maquinaria y equipos y vehículos automotores, lo que constituye una prueba de la existencia de industrias sumamente integradas y de la especialización de productos. En efecto, las exportaciones de maquinarias y equipos a México representan el 39% del total de las exportaciones estadounidenses, y dentro de esa categoría, las ventas de maquinarias y equipos eléctricos y electrónicos conforman un cuarto del total. Por su parte, los vehículos y repuestos automotores representan cerca del 11% del total de las exportaciones de Estados Unidos a México.

Asimismo, resulta similar el patrón de crecimiento de los principales productos de exportación. Todos los productos de exportación importantes de Estados Unidos a México han registrado ganancias sólidas desde 1990. De hecho, sólo dos de los 25 grupos de productos más importantes no han logrado triplicar sus números en el transcurso de los últimos 11 años.

Inversiones

La relación entre Estados Unidos y México en materia de inversiones se ve dominada por los flujos de inversión hacia el sur. El volumen de las inversiones de Estados Unidos en México ha aumentado considerablemente desde fines del decenio de 1980, y en particular desde la entrada en vigor del TLCAN en 1994. En 2000, las inversiones estadounidenses en México alcanzaron un total de US$35.400 millones, lo que constituye un incremento del 243% con respecto a los niveles del decenio de 1990. Por su parte, las inversiones de México en Estados Unidos son relativamente pequeñas, pero han aumentado en un grado importante en comparación con los niveles del decenio de 1990, alcanzando la cifra de US$2.500 millones en el año 2000.

Estados Unidos es la fuente más importante de IDE en México. Cerca del 55% del total de las inversiones extranjeras en México en 2000 provinieron de dicho país. Este porcentaje es ligeramente inferior con respecto a los niveles de 1990, cuando Estados Unidos representaba el 59% de la IDE en México. Para Estados Unidos, México representa cerca del 4% del volumen de las inversiones estadounidenses.

4. La integración económica de América del Norte y el ajuste canadiense: Efectos sobre la industria y la situación macroeconómica

El ALC y el TLCAN han alcanzado sus objetivos de reducir los obstáculos al comercio y las inversiones, y aumentar su valor en América del Norte. El libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México ha acelerado la tendencia a largo plazo de estrechar los vínculos económicos en la región. Habida cuenta del tamaño relativo de los tres países, este proceso de integración ha hecho que, en la práctica, las exportaciones al mercado estadounidense se hayan convertido en la piedra angular de la producción económica nacional en Canadá y México.

No obstante los efectos del TLCAN, desde una perspectiva canadiense, la integración económica de América del Norte se refiere realmente al desarrollo de la relación económica de Canadá con Estados Unidos. El comercio y las inversiones entre Canadá y México han aumentado considerablemente en el período posterior a la entrada en vigor del TLCAN, pero sus volúmenes continúan siendo ínfimos frente al tamaño de la relación existente entre Canadá y Estados Unidos. Como se mencionó anteriormente, el comercio bilateral de mercancías entre Canadá y Estados Unidos alcanzó un total de $569.000 millones en 2001, mientras que Canadá y México intercambiaron menos de $15.000 millones ese año. Estados Unidos representa el 76% del comercio bilateral de Canadá en todo el mundo, mientras que México equivale a cerca del 2%.

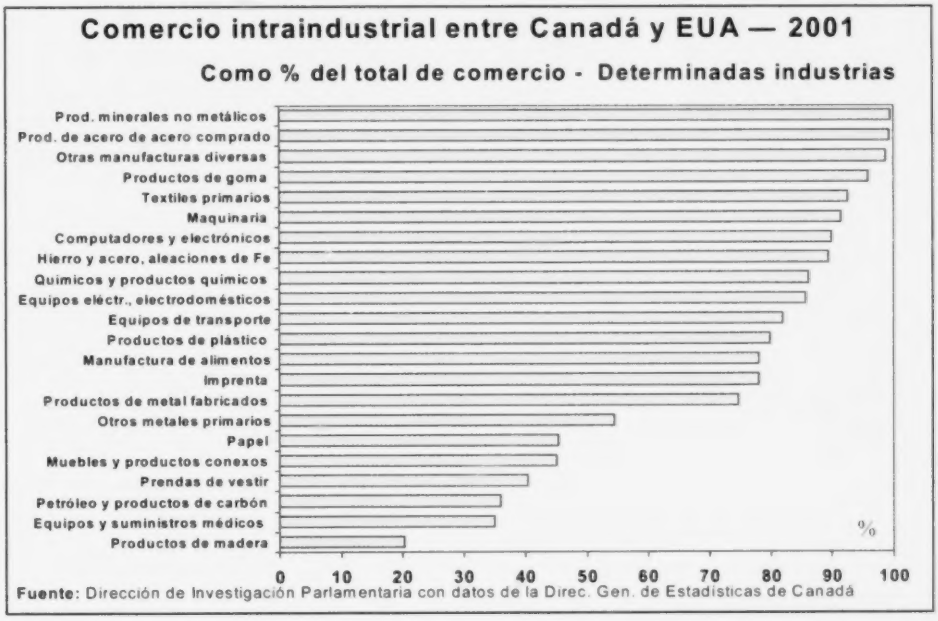
(a) Integración en el ámbito industrial

Las industrias canadienses están operando, cada vez en mayor medida, con una visión de América del Norte, y de Estados Unidos en particular, como parte de su mercado interno. Prácticamente en todas las industrias canadienses, el crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos descolló sobre el aumento de todos los despachos de manufacturas durante el decenio de 1990. Esto indica no sólo que una proporción creciente de la producción interna de Canadá se dirige al mercado estadounidense, sino que además el mercado de América del Norte es cada vez más esencial para mantener el éxito de las empresas canadienses.

Con la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio, la mayoría de las industrias de América del Norte, en especial las del sector de manufacturas no basadas en la explotación de recursos naturales, tiene acceso a proveedores comunes de materias primas y bienes intermedios; además, estas industrias compiten por el mercado de una base común de clientes y de inversiones de capital. Las empresas que operan tanto en Canadá como en Estados Unidos y México negocian entre empresas matrices y subsidiarias. En el caso de las industrias altamente integradas, como ocurre en el sector automotor, los bienes pueden cruzar la frontera entre Canadá y Estados Unidos varias veces antes de que se concluya el producto final.

El resultado de lo anterior es que la naturaleza del comercio en América del Norte está cambiando a muchas industrias, lo que refleja las repercusiones del libre comercio y la integración económica. Un aumento de la competencia y las transacciones "intraempresa" dan lugar a una mayor especialización de la industria a medida que las compañías o plantas específicas adaptan su producción para aprovechar las ventajas comparativas y satisfacer las necesidades de nichos o mercados regionales específicos. Esta especialización puede afectar ya sea a industrias que se dedican a tipos de productos específicos o bien a aspectos específicos del proceso de producción en general.

Esta mayor especialización e integración de las industrias se refleja en el valor del comercio "intrasectorial" entre Canadá y Estados Unidos. El comercio intrasectorial es la balanza de los flujos comerciales recíprocos entre industrias específicas. Si un país domina el comercio en una industria específica, los niveles de comercio intrasectorial serán bajos. Tal es el caso en Canadá con una serie de industrias basadas en la explotación de recursos naturales que están integradas verticalmente y en cuyo sector Canadá es un importante exportador neto, en particular los sectores de productos forestales y combustibles fósiles.



Fuente: Dirección de Investigación Parlamentaria con datos de la Direc. Gen. de Estadísticas de Canadá

Sin embargo, si el comercio entre dos países en una determinada industria es relativamente equilibrado, ello puede reflejar un cierto grado de especialización de mercado en esa industria, o una competencia por un mercado específico. En tales casos, los niveles de comercio intrasectorial serán mayores. Esto es lo que ocurre en Canadá con una amplia gama de industrias, entre ellas las de productos minerales, de fabricación de acero y productos de acero, goma, textiles, maquinarias, equipos de transporte y bienes de alta tecnología.

La industria de equipos de transporte — y el sector automotor en particular— es una de las industrias más integradas de América del Norte. Desde 1965, con la implementación del llamado Pacto Automovilístico, los vínculos existentes en el sector automotor han venido estrechándose. Las principales compañías automovilísticas operan plantas e invierten en toda América del Norte, mantienen grandes volúmenes de comercio entre las casas matrices y las subsidiarias, y mediante la técnica de entrega "justo a tiempo", confían en un libre flujo constante de productos por la frontera entre Canadá y Estados Unidos.

Los vínculos económicos en el sector automotor contribuyen al alto nivel de integración de uno de los proveedores más importantes del sector: la industria del acero. Los productores de acero de Canadá y Estados Unidos compiten a nivel continental por contratos, para lo cual confían en las entregas "justo a tiempo" y la operación exitosa de una frontera segura y eficiente desde el punto de vista comercial. La especialización de diferentes aspectos de la producción del acero y el comercio intraempresa en este sector han implicado que para el sector del acero, al igual que para el sector automotor, un producto puede cruzar la frontera entre Canadá y Estados Unidos varias veces en el transcurso del proceso de producción.

Existe también un grado considerable de inversiones y propiedades transfronterizas en el sector del acero. Según la Asociación de Productores de Acero de Canadá, más de la mitad de sus miembros tiene filiales en Estados Unidos y participa en iniciativas conjuntas con empresas estadounidenses. Las compañías de ambos países producen acero conforme a un conjunto común de normas y especificaciones de la industria. El nivel de integración económica en la industria del acero salta a la vista por el hecho de que las industrias canadienses fueron exentas de la reciente aplicación de cuotas antidumping y compensatorias en Estados Unidos.

Como reflejo del grado de integración de la industria, el Profesor Isaiah Litvak propuso al Comité que los productores de acero de Canadá, Estados Unidos y México explorasen la posibilidad de establecer una asociación de industrias del acero de América del Norte para promover sus intereses comunes. De hecho, la industria del acero se menciona frecuentemente como modelo de integración económica de América del Norte. Quienes abogan por un estrechamiento de los vínculos económicos en América del Norte mediante, por ejemplo, la creación de una unión aduanera, se refieren a la industria del acero como candidata para la conclusión de un acuerdo prototipo. Este punto es abordado con mayor detenimiento en el capítulo 4 del informe.

El actual proceso de integración económica en América del Norte, sobre todo en el sector manufacturero, también ha contribuido a la rápida evolución de un mercado energético continental. La energía es un insumo fundamental en la producción de todos los bienes. El acceso a un suministro estable y fiable de energía es esencial para la operación exitosa de la economía continental, en particular en el contexto de una creciente integración industrial de América del Norte. En consecuencia, el comercio continental de electricidad, petróleo y gas natural ha aumentado enormemente, con la

ayuda del incremento simultáneo de las inversiones en la infraestructura eléctrica, incluidas las líneas de transmisión y los oleoductos y gasoductos.

En virtud de la importancia estratégica de la energía, sobre todo en el contexto de un entorno político mundial incierto, Canadá, Estados Unidos y México establecieron en abril de 2001 el Grupo de Trabajo de América del Norte sobre Energía. El mandato del grupo consiste en fomentar la cooperación entre los tres gobiernos en torno a temas energéticos regionales comunes, desde infraestructura y tecnología hasta desarrollo sostenible y medio ambiente[43].

(b) Desempeño económico de Canadá

Antes de la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos en 1989, la expectativa general era que la reducción de los obstáculos arancelarios, el aumento de la seguridad de las inversiones y el establecimiento de un sistema de intercambio comercial basado en normas generarían, mediante el acercamiento de los vínculos económicos entre los dos países, una serie de resultados positivos para la economía canadiense. Además de mejorar el acceso al mercado estadounidense con la apertura del mercado interno a la competencia proveniente de Estados Unidos, se esperaba que el ALC aumentase la eficiencia y productividad de las industrias canadienses. A medida que la productividad y la producción crecieran, con ellas crecerían también el empleo y los ingresos. Todos estos factores, actuando concertadamente, concluirían en un robusto crecimiento económico en Canadá.

En realidad, las pruebas sobre el desempeño económico de Canadá durante el decenio de 1990 han sido ambivalentes. Si bien es cierto que, en efecto, Canadá registró un fuerte crecimiento económico a finales de dicho decenio, su desempeño durante los primeros dos tercios del mismo fue relativamente pobre. Sin embargo, debido a la multitud de factores que inciden sobre el desempeño económico, resulta difícil atribuir este período de crecimiento limitado exclusivamente a los efectos del libre comercio y la integración económica.

Un factor no menos importante fue la recesión que se desató durante el decenio de 1990. Tanto Canadá como Estados Unidos implementaron el ALC en la cima de sus respectivos ciclos económicos y entraron en una recesión muy poco después. Ello nada tuvo que ver con los efectos del acuerdo comercial. Diversos acontecimientos contribuyeron también al debilitamiento temporal de la economía canadiense a principios y mediados del decenio de 1990. Entre ellos cabría destacar que el Banco de Canadá estaba poniendo en práctica su política de "estabilidad de precios" -en un esfuerzo por reducir la tasa de inflación a niveles de casi cero- a principios de la década. El logro de este objetivo obligaba al Banco a mantener una política de altas tasas de interés, aun cuando la atribulada economía bien se habría beneficiado con unas tasas menores. Esta

---

[43] North American Energy Working Group, *North America — The Energy Picture*, junio de 2002.

política generó el efecto a corto plazo de desacelerar la recuperación de Canadá de los embates de la recesión. La política fiscal también puso freno al crecimiento económico mientras los gobiernos federal y provinciales se esforzaban por eliminar sus respectivos déficit presupuestarios.

Si bien éstos y otros factores atenuaron su incidencia, el libre comercio y la integración económica también influteron en el período temporal de lento crecimiento económico de Canadá a principios del decenio de 1990. Para poder cosechar los beneficios a largo plazo que se esperaban de la integración –expansión económica, ganancias en eficiencia y productividad y aumento de los ingresos, por mencionar sólo algunos-, la economía canadiense tuvo que atravesar un período inmediato de ajuste en respuesta al nuevo entorno de libre comercio. Aunque muchas industrias ya competían bajo condiciones de exención arancelaria con Estados Unidos, las empresas de industrias que habían gozado de una fuerte protección arancelaria antes de 1989 se vieron obligadas a adaptarse a la competencia directa. Aquellas empresas que no pudieron hacerlo debieron abandonar el mercado. La subsiguiente redistribución de recursos en toda la economía canadiense se refleja en los anales de empleo del sector manufacturero canadiense a principios del decenio de 1990.

En contraste con lo anterior, en Estados Unidos el proceso de ajuste fue relativamente pequeño. Aunque es el destino más importante para las exportaciones estadounidenses, Canadá representó sólo el 21% de las exportaciones de dicho país a finales del decenio de 1980. Con un gran mercado interno y una base de exportación más diversificada, las repercusiones a corto plazo de un incremento de los vínculos económicos con Canadá fueron considerablemente más modestas en Estados Unidos, en razón del tamaño de la economía estadounidense en general.

Como resultado de esta combinación de factores – la divergencia de la magnitud de la recesión en cada país, políticas fiscales y monetarias más estrictas en Canadá y los ajustes estructurales aplicados a la economía canadiense- el aumento del PIB y el empleo en Estados Unidos superaron en gran medida la expansión económica de Canadá durante la mayor parte del decenio de 1990. No obstante, entre mediados y finales de la década, los ajustes estructurales implantados en Canadá habían cumplido su cometido, se hicieron cambios a las políticas monetarias y fiscales y la economía canadiense comenzó a avanzar a grandes pasos.

Como consecuencia de lo anterior, el crecimiento del PIB y el empleo en Canadá comenzó nuevamente a arrojar resultados comparativos favorables con respecto a Estados Unidos para finales de la década. La economía canadiense avanzó a un ritmo más rápido que la economía estadounidense en cuatro de los cinco años transcurridos entre 1997 y 2001, y se espera que el resultado haya sido el mismo para 2002. En forma similar, el mercado laboral canadiense ha comenzado a cerrar la brecha en las tasas de creación de empleo que se había abierto entre 1989 y 1998.

Así como una serie de factores impiden echar toda la culpa del pobre desempeño económico de Canadá a principios del decenio de 1990 al impacto del libre comercio y el estrechamiento de las relaciones económicas con Estados Unidos, el sólido desempeño reciente de Canadá no puede atribuirse simplemente a los efectos del TLCAN. Otros factores diversos han contribuido a esta situación, incluidas las ventajas que en el ámbito de las exportaciones representa un dólar canadiense débil, mejores condiciones monetarias y fiscales, y la naturaleza robusta de la economía estadounidense, que ha atraído cual imán a las exportaciones canadienses. Sin embargo, el reciente desempeño económico de Canadá responde a las expectativas de los beneficios a largo plazo que se esperaba lograr con el libre comercio y la integración económica.

Aunque el panorama económico de Canadá ha mejorado en relación con Estados Unidos en los últimos años, existe un área en la cual esto no resulta cierto. Canadá no ha podido seguir el ritmo del considerable aumento de la productividad laboral en Estados Unidos desde comienzos del decenio de 1990. Un auge de las inversiones de las empresas en nuevas maquinarias y equipos a finales de dicho decenio se tradujo en un gran aumento de los niveles de productividad en Estados Unidos. Aunque la economía canadiense ha acusado ganancias estables de productividad en el transcurso de la mayor parte del decenio, ha perdido terreno en relación con Estados Unidos.

Debido a ello, la brecha en el campo de la productividad laboral entre Canadá y Estados Unidos se ha ampliado desde mediados del decenio de 1990, en particular en el sector manufacturero. En 1995, la brecha de productividad entre los dos países era del 17%; seis años más tarde, había aumentado al 33%.

Salvar esta brecha es fundamental para la salud de la economía y el nivel de vida a largo plazo en Canadá. En líneas generales, a medida que aumenta la productividad, el costo de la mano de obra disminuye (por unidad de producción), lo cual allana el camino para un aumento de los salarios y los niveles de producción. Así las cosas, los avances en la productividad son esenciales para mantener y mejorar el nivel de vida en Canadá.

La necesidad de mejorar los niveles de productividad es de particular importancia en el contexto del estrechamiento de los vínculos económicos entre Canadá y Estados Unidos. A medida que los mercados económicos continúen avanzando hacia la integración, las diferencias en las tasas de productividad tendrán una mayor repercusión sobre las decisiones que adopten las empresas y los inversionistas. Como la totalidad del mercado de América del Norte será accesible desde cualquiera de los dos países, así como desde México, las empresas e inversionistas se verán atraídos hacia aquellas áreas que ofrezcan las mayores ventajas económicas. La productividad y la innovación atraen la inversión, lo cual a su vez fomenta el aumento de la productividad.

Al mismo tiempo que se ha ampliado la brecha de productividad entre Canadá y Estados Unidos, también ha venido disminuyendo la proporción de inversión directa extranjera (IDE) de Canadá. Aunque el *valor* de la IDE que ingresa a Canadá creció considerablemente durante el decenio de 1990, la *proporción* de IDE en América del Norte que se dirige hacia Canadá ha disminuido. Antes de la entrada en vigor del TLCAN, se manifestó la preocupación de que los inversionistas extranjeros dejarían de lado a Canadá en favor de las oportunidades que generaría el bajo costo de la mano de obra en México. Como indicase el Viceministro de Industria de Canadá, Peter Harder, al Comité, son la productividad y el dinamismo del mercado estadounidense lo que ha estado atrayendo nuevas inversiones[44].

Como subrayara Harder, Canadá enfrenta un desafío esencial que reside en mejorar sus niveles de productividad con el fin de aprovechar el círculo virtuoso de la productividad que atrae la inversión, que a su vez genera mayor productividad. El aumento de la productividad no sólo mejora el nivel de vida de los canadienses; también es fundamental en los esfuerzos de Canadá por aumentar su participación en el mercado de importaciones de Estados Unidos, sobre todo a la luz del aumento de la competencia en esos mercados proveniente de México[45].

Las debilidades de los niveles de productividad de Canadá han sido planteadas como ejemplo del fracaso de la integración económica de América del Norte para cumplir su promesa original. Sin embargo, al igual que con otros indicadores económicos, atribuir el declive relativo de los niveles de productividad de Canadá a los efectos de la integración económica implicaría obviar los efectos de toda una serie de otros factores. Más aún, de acuerdo con las investigaciones del Profesor Daniel Trefler, de la Universidad de Toronto, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y

---

44 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

45 Ibid.

la integración económica que de éste ha resultado entre los dos países han tenido un efecto *positivo* sobre los niveles de productividad laboral en el sector manufacturero de Canadá, como se esperaba antes de la entrada en vigor del acuerdo[46]. Esto indica que, *de no haber existido* el ALC, los niveles de productividad de Canadá posiblemente habrían sido peores de lo que indican los datos actuales.

Son varias las formas en que habría cabido esperar que el libre comercio y la integración económica repercutiesen positivamente sobre las tasas de crecimiento de la productividad: el comercio podría aumentar la producción a nivel de las empresas, al permitir que las plantas aprovechasen las economías de escala en la producción; las inversiones podrían aumentar el uso de capital y equipos; la reducción de los aranceles podría traducirse en un cambio de la producción de empresas ineficientes hacia compañías más productivas; nuevas empresas más competitivas podrían sustituir a las antiguas (los negocios nuevos tienden a ser más eficientes); y las empresas podrían ajustar su producción hacia manufacturas de mayor valor agregado. Al someter a pruebas estas posibilidades, el estudio de Trefler concluye que la rotación de plantas –sustitución de viejas plantas por unas más nuevas y productivas- y un mejoramiento considerable de la eficiencia de la producción han sido las dos fuentes de aumento de la productividad en Canadá en el sector del comercio. Estos estudios sustancian el argumento general esgrimido anteriormente sobre la necesidad de aumentar nuestro conocimiento del fenómeno de la emersión de un espacio económico de América del Norte, sobre la base de un análisis empírico esmerado y continuo de los numerosos factores dinámicos que inciden sobre el complejo entorno político canadiense.

---

[46] Daniel Trefler, "The Long and the Short of the Canada-US Free Trade Agreement," *Working Paper*. Canadian Institute for Advanced Research (CIAR) y National Bureau of Economic Research (NBER), Universidad de Toronto. (revisado el 16 de abril de 2001). Trefler concluye que el libre comercio ha aumentado las tasas de productividad laboral de Canadá en todas las industrias manufactureras a una tasa anual compuesta del 0,6%. Las mayores mejoras de productividad se registraron en las industrias manufactureras de gama baja que habían experimentado los recortes arancelarios más grandes con la entrada en vigor del ALC. Para esas industrias –grupo que incluye las prendas de vestir, los muebles y los productos de goma y plástico- las mejoras fueron cercanas al 2,1% anual.

PARTE II

PRIORIDADES DE CANADÁ PARA LA PROMOCIÓN DE SUS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

CAPÍTULO 3: EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE

Se necesitará un extraordinario esfuerzo de nuestra parte para demostrarles que no sólo no somos una amenaza, sino que nuestra amistad, nuestra proximidad y nuestro comercio transfronterizo son puntos a favor de ellos [Estados Unidos] que deben tener en cuenta cuando consideren cómo enfrentar su propio sentimiento de vulnerabilidad.

Ministro John Manley,
Testimonios, Reunión Nº 40, 6 de noviembre de 2001.

[...] se debería señalar que los encargados de formular políticas y los investigadores universitarios canadienses no tienen una tradición de examinar el TLCAN a través del lente de la seguridad. De hecho pueden incluso responder en forma hostil a la sugerencia de dicha posibilidad. Eso refleja la medida en que se combatió el concepto del libre comercio en Canadá, su vinculación en esos debates a la cuestión de la soberanía y también la persistente incomodidad de los canadienses con la hegemonía estadounidense. Sin embargo, la participación en el TLCAN, para bien o para mal, ha tenido importantes implicaciones para la seguridad canadiense, definida en sentido amplio. Los acontecimientos del 11 de septiembre permitieron que esas implicaciones se percibieran con mucho mayor nitidez.

S. Neil MacFarlane y Mónica Serrano,
"NAFTA: The Security Dimension[1]".

LO QUE DICEN LOS TESTIGOS

Si hablamos con un experto estadounidense, éste nos dirá en forma categórica que el problema es que nuestra política de seguridad no es nada estricta. Tenemos un sistema malo. Dejamos entrar a la gente. El problema no es Canadá en sí. Dicho experto diría que si los estadounidenses resuelven sus problemas, Canadá debería resolver los suyos también para poder así sentirse protegidos en ese terreno. Y me imagino que le dirían lo mismo a México.

Es un asunto intelectual. La única palanca que tenemos en este momento es de tipo intelectual, a falta de una palanca importante en el terreno militar [...] se trata de hacerles comprender que un Canadá fuerte les conviene y que esto no significa un Canadá que adopte políticas estadounidenses, sino un Canadá que proteja los intereses estadounidenses tanto como los suyos propios, ya que esto repercute en su propio beneficio.

Daniel Schwanen,
Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

En el caso de la defensa, la realidad fundamental es que no tenemos la capacidad para defendernos por nosotros mismos contra un ataque externo de gran envergadura y tenemos un acuerdo básico con Estados Unidos sobre seguridad que remonta a 1938 por el cual se establece que Estados Unidos va a defendernos y nosotros aceptamos no ser una fuente de debilidad militar para ellos. La cuestión es cómo llevar a cabo ese acuerdo. Debemos darles a los estadounidenses las garantías necesarias que demuestren que no somos un riesgo para ellos en materia de seguridad. En realidad, dada la

---

[1] S. Neil MacFarlane y Mónica Serrano, "NAFTA: The Security Dimension", en Louise Fawcett y Mónica Serrano, editores, *Regionalism's "Third Wave": The Americas* (por aparecer; citado con el permiso de los autores).

CAPÍTULO 3: EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE

Se necesitará un extraordinario esfuerzo de nuestra parte para demostrarles que no sólo no somos una amenaza, sino que nuestra amistad, nuestra proximidad y nuestro comercio transfronterizo son puntos a favor de ellos [Estados Unidos] que deben tener en cuenta cuando consideren cómo enfrentar su propio sentimiento de vulnerabilidad.

Ministro John Manley,
Testimonios, Reunión Nº 40, 6 de noviembre de 2001.

[...] se debería señalar que los encargados de formular políticas y los investigadores universitarios canadienses no tienen una tradición de examinar el TLCAN a través del lente de la seguridad. De hecho pueden incluso responder en forma hostil a la sugerencia de dicha posibilidad. Eso refleja la medida en que se combatió el concepto del libre comercio en Canadá, su vinculación en esos debates a la cuestión de la soberanía y también la persistente incomodidad de los canadienses con la hegemonía estadounidense. Sin embargo, la participación en el TLCAN, para bien o para mal, ha tenido importantes implicaciones para la seguridad canadiense, definida en sentido amplio. Los acontecimientos del 11 de septiembre permitieron que esas implicaciones se percibieran con mucho mayor nitidez.

S. Neil MacFarlane y Mónica Serrano,
"NAFTA: The Security Dimension[1]".

LO QUE DICEN LOS TESTIGOS

Si hablamos con un experto estadounidense, éste nos dirá en forma categórica que el problema es que nuestra política de seguridad no es nada estricta. Tenemos un sistema malo. Dejamos entrar a la gente. El problema no es Canadá en sí. Dicho experto diría que si los estadounidenses resuelven sus problemas, Canadá debería resolver los suyos también para poder así sentirse protegidos en ese terreno. Y me imagino que le dirían lo mismo a México.

Es un asunto intelectual. La única palanca que tenemos en este momento es de tipo intelectual, a falta de una palanca importante en el terreno militar [...] se trata de hacerles comprender que un Canadá fuerte les conviene y que esto no significa un Canadá que adopte políticas estadounidenses, sino un Canadá que proteja los intereses estadounidenses tanto como los suyos propios, ya que esto repercute en su propio beneficio.

Daniel Schwanen,
Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

En el caso de la defensa, la realidad fundamental es que no tenemos la capacidad para defendernos por nosotros mismos contra un ataque externo de gran envergadura y tenemos un acuerdo básico con Estados Unidos sobre seguridad que remonta a 1938 por el cual se establece que Estados Unidos va a defendernos y nosotros aceptamos no ser una fuente de debilidad militar para ellos. La cuestión es cómo llevar a cabo ese acuerdo. Debemos darles a los estadounidenses las garantías necesarias que demuestren que no somos un riesgo para ellos en materia de seguridad. En realidad, dada la

---

[1] S. Neil MacFarlane y Mónica Serrano, "NAFTA: The Security Dimension", en Louise Fawcett y Mónica Serrano, editores, *Regionalism's "Third Wave": The Americas* (por aparecer; citado con el permiso de los autores).

naturaleza de las amenazas a las cuales nos enfrentamos, no tenemos la opción de actuar unilateralmente en estas circunstancias, entonces, estamos casi obligados a cooperar.

Eso no significa sacrificar nuestros intereses; en realidad puede ser una manera de maximizarlos. Cuando uno participa con Estados Unidos, uno trata de maximizar la seguridad de su propio país y ganar así acceso al proceso estadounidense de toma de decisiones estratégicas.

Don Barry, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

El 11 de septiembre aprendimos que el caos en países pobres y débiles al otro lado del planeta puede tener un gran impacto en nosotros [...] Esto significa que va a existir un nuevo contexto para la cooperación entre Canadá y Estados Unidos y nuestra famosa frontera, la más extensa frontera no defendida del mundo. Tenemos que estar conscientes de que ya no podemos actuar solamente en las fronteras. Las fronteras son ahora zonas, y como este Comité sabe, puesto que ha trabajado sobre el concepto de fronteras inteligentes, *en la actualidad es normal pensar que tenemos que operar dentro de las fronteras de ustedes y ustedes tienen que operar dentro de las nuestras. Algunos dirán que eso menoscaba la soberanía canadiense. En absoluto, o en todo caso no más que la soberanía de Estados Unidos. Lo que esto quiere decir es que deberíamos revisar nuestras nociones tradicionales de lo que constituye una frontera y aprender a colaborar para hacer frente a la amenaza que ha surgido como producto [...] de esta nueva dimensión de las relaciones transnacionales.*

Joseph Nye, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión Nº 74, 2 de mayo de 2002.

Sin estar expuestos de manera directa a los mismos sentimientos profundos de inseguridad y vulnerabilidad que nuestros compatriotas estadounidenses están experimentando en la actualidad, es difícil que las autoridades justifiquen a sus ciudadanos y a ellos mismos las medidas de seguridad que deben tomarse para apaciguar estos temores. Hemos aprendido que lo que queremos hacer es proteger una forma de vida común a la que los extremistas se oponen y que amenazan. Nuestros amigos estadounidenses deben comprender que el hecho de que no estemos de acuerdo con ciertas medidas no quiere decir que no acordemos importancia a la seguridad y a la comunidad que compartimos.

Brian Stevenson, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

[...] la mayoría de los canadienses creen que nuestra política exterior y en materia de seguridad debe ser distinta de la de Estados Unidos. Creo que eso sería un error porque la política exterior y de seguridad de Canadá y los pilares sobre los que se asienta son idénticos a los de Estados Unidos. Las guerras libradas recientemente por Estados Unidos obedecen a razones que la mayor parte de los canadienses consideran completamente aceptables, justificables desde un punto de vista moral y defendibles desde un punto de vista ético. La protección de nuestra soberanía debe sustentarse en principios que nosotros propugnamos y a veces, esto significa apoyar a Estados Unidos.

Frank Harvey, Universidad Dalhousie,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

Si bien es importante que Canadá continúe teniendo un trato de cooperación y coordinación con Estados Unidos en materia de la seguridad de América del Norte, sería un grave error fundir la capacidad militar canadiense con la estadounidense.

Nuestro modelo de cooperación ha funcionado muy bien. No hay ninguna razón de peso por la que debamos comprometer nuestra soberanía poniendo nuestra capacidad militar bajo mando estadounidense. Hemos demostrado en una multitud de misiones y operaciones multilaterales, en el marco de la OTAN o de las Naciones Unidas, que las tropas canadienses pueden operar bien en estructuras militares integradas. Sin embargo, existe una diferencia importante entre participar en una

misión multilateral y poner nuestras tropas bajo el mando de una potencia vecina, por muy buenas intenciones que ésta tenga.

Satya Das,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

Creo que el hecho de centrar nuestra atención en la seguridad territorial es principalmente producto del 11 de septiembre. Si consideramos este aspecto detenidamente e intentamos hacer algo al respecto, nos damos cuenta de que se trata de una combinación de política nacional e internacional. Desde un punto de vista nacional, creo que estamos muy preocupados por la vulnerabilidad. ¿Cuáles son nuestros puntos flacos? ¿Qué flanco presenta debilidades por donde nos podrían atacar fácilmente si alguien quisiera hacerlo?

Peter Haydon, Asuntos Marítimos,
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

Si examinamos las causas básicas de la inestabilidad política, especialmente en las regiones más pobres del mundo, nos damos cuenta de que no basta mirar la seguridad simplemente como una cuestión bancaria o fronteriza, aunque, desde mi punto de vista, nadie se opone a esos esfuerzos. A menos que nos centremos en las causas profundas del terrorismo que ya forman parte de la agenda de esta cumbre (es decir la pobreza o la desigualdad en el mundo), no solucionaremos nada.

Jim Selby, Federación de Trabajadores de Alberta,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

En lo que respecta al aumento de gastos militares, consideramos que el público canadiense aceptaría probablemente un leve aumento de los gastos para permitir cumplir mejor con las prioridades en materia de defensa civil, sobre todo desde el 11 de septiembre. Queremos insistir en que una cosa es aumentar los gastos en defensa y otra muy distinta una financiación que defienda agresiones militares.

Kerry Duncan McCartney, Project Ploughshares Calgary,
Testimonios, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

[...] ¿significa el hecho de la integración de nuestras respectivas economías que no podemos apoyar nuestros valores? Yo creo que mi respuesta a esto es que no debemos atacar a Estados Unidos sino manifestar nuestra simpatía hacia este país, lo que ya hemos hecho en innumerables ocasiones que ahora no me voy a detener a enumerar, y decirles [...] que como buenos vecinos y amigos, tenemos que hacerles comprender varias cosas: que vemos la seguridad mundial desde la perspectiva del derecho internacional y de la puesta en marcha de condiciones socioeconómicas mundiales favorables a la seguridad. No instauraremos un clima de seguridad con una escopeta en la mano ni con más armamento y armas nucleares.

Esta es una diferencia básica en nuestra manera de ver las cosas. Ni al Gobierno canadiense, ni menos aún a los canadienses, nos corresponde negar tales diferencias con respecto a cómo cada uno de nosotros abordamos las cuestiones de seguridad. Además, creo que estaríamos incumpliendo con nuestras obligaciones con respecto a Naciones Unidas y con todo lo que esta organización representa si nos sometiésemos a las exigencias actuales que a los estadounidenses les gustaría imponernos en materia de seguridad, más aún sabiendo que los canadienses las consideran inapropiadas.

Senador Doug Roche,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

Sería muy interesante, en las circunstancias actuales, que hubiera una visión canadiense de lo que representa la defensa de América del Norte, incluido México. ¿Cómo vemos las cosas? Todo lo que he visto del Ministerio de Defensa Nacional se limita grosso modo a un estudio de la situación de Canadá, no de América del Norte ni del papel que Canadá desempeña en ese contexto. No parece

naturaleza de las amenazas a las cuales nos enfrentamos, no tenemos la opción de actuar unilateralmente en estas circunstancias, entonces, estamos casi obligados a cooperar.

Eso no significa sacrificar nuestros intereses; en realidad puede ser una manera de maximizarlos. Cuando uno participa con Estados Unidos, uno trata de maximizar la seguridad de su propio país y ganar así acceso al proceso estadounidense de toma de decisiones estratégicas.

Don Barry, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

El 11 de septiembre aprendimos que el caos en países pobres y débiles al otro lado del planeta puede tener un gran impacto en nosotros [...] Esto significa que va a existir un nuevo contexto para la cooperación entre Canadá y Estados Unidos y nuestra famosa frontera, la más extensa frontera no defendida del mundo. Tenemos que estar conscientes de que ya no podemos actuar solamente en las fronteras. Las fronteras son ahora zonas, y como este Comité sabe, puesto que ha trabajado sobre el concepto de fronteras inteligentes, *en la actualidad es normal pensar que tenemos que operar dentro de las fronteras de ustedes y ustedes tienen que operar dentro de las nuestras. Algunos dirán que eso menoscaba la soberanía canadiense. En absoluto, o en todo caso no más que la soberanía de Estados Unidos. Lo que esto quiere decir es que deberíamos revisar nuestras nociones tradicionales de lo que constituye una frontera y aprender a colaborar para hacer frente a la amenaza que ha surgido como producto [...] de esta nueva dimensión de las relaciones transnacionales.*

Joseph Nye, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión Nº 74, 2 de mayo de 2002.

Sin estar expuestos de manera directa a los mismos sentimientos profundos de inseguridad y vulnerabilidad que nuestros compatriotas estadounidenses están experimentando en la actualidad, es difícil que las autoridades justifiquen a sus ciudadanos y a ellos mismos las medidas de seguridad que deben tomarse para apaciguar estos temores. Hemos aprendido que lo que queremos hacer es proteger una forma de vida común a la que los extremistas se oponen y que amenazan. Nuestros amigos estadounidenses deben comprender que el hecho de que no estemos de acuerdo con ciertas medidas no quiere decir que no acordemos importancia a la seguridad y a la comunidad que compartimos.

Brian Stevenson, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

[...] la mayoría de los canadienses creen que nuestra política exterior y en materia de seguridad debe ser distinta de la de Estados Unidos. Creo que eso sería un error porque la política exterior y de seguridad de Canadá y los pilares sobre los que se asienta son idénticos a los de Estados Unidos. Las guerras libradas recientemente por Estados Unidos obedecen a razones que la mayor parte de los canadienses consideran completamente aceptables, justificables desde un punto de vista moral y defendibles desde un punto de vista ético. La protección de nuestra soberanía debe sustentarse en principios que nosotros propugnamos y a veces, esto significa apoyar a Estados Unidos.

Frank Harvey, Universidad Dalhousie,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

Si bien es importante que Canadá continúe teniendo un trato de cooperación y coordinación con Estados Unidos en materia de la seguridad de América del Norte, sería un grave error fundir la capacidad militar canadiense con la estadounidense.

Nuestro modelo de cooperación ha funcionado muy bien. No hay ninguna razón de peso por la que debamos comprometer nuestra soberanía poniendo nuestra capacidad militar bajo mando estadounidense. Hemos demostrado en una multitud de misiones y operaciones multilaterales, en el marco de la OTAN o de las Naciones Unidas, que las tropas canadienses pueden operar bien en estructuras militares integradas. Sin embargo, existe una diferencia importante entre participar en una

misión multilateral y poner nuestras tropas bajo el mando de una potencia vecina, por muy buenas intenciones que ésta tenga.

Satya Das,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

Creo que el hecho de centrar nuestra atención en la seguridad territorial es principalmente producto del 11 de septiembre. Si consideramos este aspecto detenidamente e intentamos hacer algo al respecto, nos damos cuenta de que se trata de una combinación de política nacional e internacional. Desde un punto de vista nacional, creo que estamos muy preocupados por la vulnerabilidad. ¿Cuáles son nuestros puntos flacos? ¿Qué flanco presenta debilidades por donde nos podrían atacar fácilmente si alguien quisiera hacerlo?

Peter Haydon, Asuntos Marítimos,
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

Si examinamos las causas básicas de la inestabilidad política, especialmente en las regiones más pobres del mundo, nos damos cuenta de que no basta mirar la seguridad simplemente como una cuestión bancaria o fronteriza, aunque, desde mi punto de vista, nadie se opone a esos esfuerzos. A menos que nos centremos en las causas profundas del terrorismo que ya forman parte de la agenda de esta cumbre (es decir la pobreza o la desigualdad en el mundo), no solucionaremos nada.

Jim Selby, Federación de Trabajadores de Alberta,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

En lo que respecta al aumento de gastos militares, consideramos que el público canadiense aceptaría probablemente un leve aumento de los gastos para permitir cumplir mejor con las prioridades en materia de defensa civil, sobre todo desde el 11 de septiembre. Queremos insistir en que una cosa es aumentar los gastos en defensa y otra muy distinta una financiación que defienda agresiones militares.

Kerry Duncan McCartney, Project Ploughshares Calgary,
Testimonios, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

[...] ¿significa el hecho de la integración de nuestras respectivas economías que no podemos apoyar nuestros valores? Yo creo que mi respuesta a esto es que no debemos atacar a Estados Unidos sino manifestar nuestra simpatía hacia este país, lo que ya hemos hecho en innumerables ocasiones que ahora no me voy a detener a enumerar, y decirles [...] que como buenos vecinos y amigos, tenemos que hacerles comprender varias cosas: que vemos la seguridad mundial desde la perspectiva del derecho internacional y de la puesta en marcha de condiciones socioeconómicas mundiales favorables a la seguridad. No instauraremos un clima de seguridad con una escopeta en la mano ni con más armamento y armas nucleares.

Esta es una diferencia básica en nuestra manera de ver las cosas. Ni al Gobierno canadiense, ni menos aún a los canadienses, nos corresponde negar tales diferencias con respecto a cómo cada uno de nosotros abordamos las cuestiones de seguridad. Además, creo que estaríamos incumpliendo con nuestras obligaciones con respecto a Naciones Unidas y con todo lo que esta organización representa si nos sometiésemos a las exigencias actuales que a los estadounidenses les gustaría imponernos en materia de seguridad, más aún sabiendo que los canadienses las consideran inapropiadas.

Senador Doug Roche,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

Sería muy interesante, en las circunstancias actuales, que hubiera una visión canadiense de lo que representa la defensa de América del Norte, incluido México. ¿Cómo vemos las cosas? Todo lo que he visto del Ministerio de Defensa Nacional se limita grosso modo a un estudio de la situación de Canadá, no de América del Norte ni del papel que Canadá desempeña en ese contexto. No parece

incluir una apreciación a un nivel superior de la orientación que se debe tomar y la participación de Canadá en lo que hace falta hacer.

Guy Stanley, Universidad de Ottawa,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

3.1 Introducción: el nuevo contexto de la seguridad en América del Norte

El trágico ataque terrorista de septiembre de 2001, así como los ataques mediante el uso del ántrax que siguieron poco después, sin conexión con el primero, echaron por tierra la hipótesis de mucha gente según la cual Estados Unidos, el país más poderoso del mundo, era invulnerable a un ataque en su propio suelo. Los acontecimientos llevaron a Estados Unidos a centrar su atención no sólo en la seguridad en general, sino en la "seguridad del territorio nacional," para la cual las medidas de carácter interno tienen todavía mayor importancia que las acciones militares. Dado el grado de integración económica que existe en América del Norte, la decisión inmediata de Estados Unidos de prácticamente cerrar sus fronteras tuvo importantes repercusiones económicas tanto para Canadá como para México y esos gobiernos se vieron obligados a incrementar la cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad, aunque sólo fuera con el objeto de prevenir otras medidas unilaterales. El verdadero desafío era hacer eso sin comprometer valores canadienses y mexicanos esenciales en un cierto número de sectores.

Tanto Canadá como Estados Unidos han sufrido a causa del terrorismo — si bien no en el mismo grado — y todos los que han testimoniado ante el Comité han estado de acuerdo sobre la necesidad de reforzar la seguridad interna de Canadá. Asimismo, casi todos estuvieron de acuerdo en que eso requería una mayor cooperación con Estados Unidos. No obstante, hubo una divergencia de opiniones en cuanto a la extensión que debería tener esa cooperación, y si debía estar regida por nuevos convenios oficiales o simplemente cambiar conforme a los convenios ya existentes.

En cuanto a la cooperación militar, Canadá envió importantes efectivos militares -- fuerzas navales, terrestres y aéreas -- a Afganistán y las regiones vecinas como parte de la campaña contra el terrorismo. Igualmente, los responsables canadienses y estadounidenses trabajaron el año pasado a un ritmo acelerado en el marco del Comando de la Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD). A pesar de los estrechos vínculos entre los dos países en materia de defensa, en los últimos años han habido diferencias sobre un cierto número de cuestiones con implicaciones continentales, particularmente los planes de Estados Unidos de instalar defensas antimisiles y la creencia de Estados Unidos de que Canadá no consagra suficientes fondos a la defensa. El énfasis puesto sobre la seguridad después del 11 de septiembre ha llevado a hacer renovados llamados por una cooperación continental más estrecha para defender América del Norte contra nuevas amenazas. Por ejemplo, el Dr. Jack Granatstein del

incluir una apreciación a un nivel superior de la orientación que se debe tomar y la participación de Canadá en lo que hace falta hacer.

Guy Stanley, Universidad de Ottawa,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

3.1 Introducción: el nuevo contexto de la seguridad en América del Norte

El trágico ataque terrorista de septiembre de 2001, así como los ataques mediante el uso del ántrax que siguieron poco después, sin conexión con el primero, echaron por tierra la hipótesis de mucha gente según la cual Estados Unidos, el país más poderoso del mundo, era invulnerable a un ataque en su propio suelo. Los acontecimientos llevaron a Estados Unidos a centrar su atención no sólo en la seguridad en general, sino en la "seguridad del territorio nacional," para la cual las medidas de carácter interno tienen todavía mayor importancia que las acciones militares. Dado el grado de integración económica que existe en América del Norte, la decisión inmediata de Estados Unidos de prácticamente cerrar sus fronteras tuvo importantes repercusiones económicas tanto para Canadá como para México y esos gobiernos se vieron obligados a incrementar la cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad, aunque sólo fuera con el objeto de prevenir otras medidas unilaterales. El verdadero desafío era hacer eso sin comprometer valores canadienses y mexicanos esenciales en un cierto número de sectores.

Tanto Canadá como Estados Unidos han sufrido a causa del terrorismo — si bien no en el mismo grado — y todos los que han testimoniado ante el Comité han estado de acuerdo sobre la necesidad de reforzar la seguridad interna de Canadá. Asimismo, casi todos estuvieron de acuerdo en que eso requería una mayor cooperación con Estados Unidos. No obstante, hubo una divergencia de opiniones en cuanto a la extensión que debería tener esa cooperación, y si debía estar regida por nuevos convenios oficiales o simplemente cambiar conforme a los convenios ya existentes.

En cuanto a la cooperación militar. Canadá envió importantes efectivos militares -- fuerzas navales, terrestres y aéreas -- a Afganistán y las regiones vecinas como parte de la campaña contra el terrorismo. Igualmente, los responsables canadienses y estadounidenses trabajaron el año pasado a un ritmo acelerado en el marco del Comando de la Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD). A pesar de los estrechos vínculos entre los dos países en materia de defensa, en los últimos años han habido diferencias sobre un cierto número de cuestiones con implicaciones continentales, particularmente los planes de Estados Unidos de instalar defensas antimisiles y la creencia de Estados Unidos de que Canadá no consagra suficientes fondos a la defensa. El énfasis puesto sobre la seguridad después del 11 de septiembre ha llevado a hacer renovados llamados por una cooperación continental más estrecha para defender América del Norte contra nuevas amenazas. Por ejemplo, el Dr. Jack Granatstein del

Council for Canadian Security in the 21st Century declaró ante el Comité que Estados Unidos tomaría las medidas que juzgara necesarias para asegurar su propia seguridad; por lo tanto, en su opinión, a Canadá ahora no le quedaba "otra opción" que aceptar las demandas estadounidenses planteadas desde hace tiempo en esos sectores si quiere continuar su estrecha asociación con Estados Unidos y al mismo tiempo mantener control soberano sobre su defensa[2].

De hecho, aun cuando el gobierno canadiense haya adoptado importantes medidas durante el año pasado con el objeto de aumentar tanto su capacidad para luchar contra el terrorismo como su cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, la atención ha estado centrada en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. La respuesta a los ataques en este sector y el extenso debate sobre las cuestiones fronterizas que precedieron, han subrayado la compleja relación entre economía y seguridad en los dos países. Tal como Christopher Sands ha planteado, Estados Unidos ha aprendido que las medidas de seguridad no pueden ignorar las preocupaciones económicas, mientras Canadá ha aprendido que las preocupaciones económicas no pueden hacer olvidar las cuestiones de seguridad[3].

En un sentido más amplio, muchos estiman que los ataques, y la campaña militar que siguió en Afganistán, han reforzado la predisposición al unilateralismo en la política exterior de Estados Unidos. En un discurso en West Point en junio de 2002, el Presidente Bush afirmó: "Si esperamos que las amenazas se materialicen completamente, habremos esperado demasiado". En vez de eso, Estados Unidos estaría preparado a emprender "acciones preventivas cuando fueren necesarias"[4]. Argumentos análogos se incluyeron en el documento de septiembre de 2002 titulado *National Security Strategy of the United States of America*.

Este informe trata sobre el futuro de las relaciones en América del Norte. Pero tal como se indicó en el Capítulo 1, esas relaciones se concretizan en el marco más amplio de la política exterior canadiense, en virtud de la cual Canadá tradicionalmente ha hecho valer sus intereses y valores en la perspectiva del multilateralismo y el respeto del derecho internacional, así como instando al diálogo entre Estados Unidos y el resto de la comunidad internacional. Eso es todavía más importante dado que, como los expertos estadounidenses Joseph Nye y Stephen Flynn argumentan separadamente ante el Comité, en esta era de la globalización, Estados Unidos no puede aumentar su seguridad sino trabajando en colaboración con los demás Estados. El Comité oyó una serie de testigos sobre esos puntos y también incluyó sus perspectivas en su informe de junio de

---

2 *Testimonios*, Reunión Nº 79, 8 de mayo de 2002.

3 Christopher Sands, "Fading Power or Rising Power: September 11 and Lessons From the Section 110 Experience", en Norman Hillmer y Maureen Appel Molot, editores, *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Oxford University Press, Don Mills, 2002, págs. 65-68.

4 "President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the Estados Unidos Military Academy West Point, New York", *White House News Releases*, junio de 2002. Véase también el documento del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, "Dealing With the 'Axis of Evil': The US and the 'Perilous Crossroads,'" *Strategic Comments*, Volumen 8, Número 5, junio de 2002.

2002 *Securing Progress for Africa and the World: A Report on Canadian Priorities for the 2002 G8 Summit.*

Una cantidad de medidas fronterizas y de otro tipo adoptadas el año pasado tendrán repercusiones a largo plazo que es necesario observar. Además, debemos ocuparnos de las cuestiones de primer plano mencionadas arriba en lo que respecta a la política exterior y de defensa. Mientras el Gobierno estudia estos asuntos, el Comité está de acuerdo con el planteamiento de Peter Coombes, de la organización End the Arms Race, de que la seguridad de Canadá es algo demasiado vital para dejárselo a los expertos militares"[5].

3.2 ¿Estrategias bilaterales o trilaterales de seguridad?

En este momento pocos son los que impugnarían el hecho de que la seguridad es ahora una dimensión más del TLCAN. Qué se hace con eso es harina de otro costal.

Neil MacFarlane y Mónica Serrano,"NAFTA: The Security Dimension".

[...] si bien la vulnerabilidad entre Estados Unidos y México por una parte y Estados Unidos y Canadá por otra parte es mutua, dista mucho de ser simétrica. La economía de Estados Unidos no sería afectada ni remotamente en la misma medida que las economías de los países con los cuales comercia en caso de cualquier interrupción, real o potencial, en [el libre flujo de mercancías]. La vulnerabilidad de Estados Unidos, recordemos, tiene otras dimensiones, tal como vimos en forma horrible y trágica el 11 de septiembre, pero las autoridades estadounidenses no sólo están preocupadas por la amenaza a su seguridad a causa del terrorismo sino también por la amenaza que representa el tráfico de drogas, el tráfico de migrantes clandestinos y otros flujos mundiales. Esas vulnerabilidades, quisiera señalar, las compartimos profundamente con ellos en nuestra calidad de sociedad moderna hermana en América del Norte. No obstante, en la percepción de Estados Unidos, a menudo ese hecho parece ser asimétrico.

George Haynal, Ex Viceministro Adjunto para las Américas, MAECI,
Testimonios, Reunión Nº 56, febrero 7, 2002.

Si había un campo donde era evidente la existencia de una América del Norte que funcionaba a dos velocidades antes de septiembre pasado era el campo de la cooperación en materia de seguridad, tanto con respecto a problemas de "seguridad pública" tales como el terrorismo y la delincuencia, o de seguridad militar. Canadá y Estados Unidos tienen desde hace decenios una relación muy estrecha en esos sectores. Mientras que la relación entre Estados Unidos y México es muy limitada, basada principalmente en los convenios bilaterales de 1996 relativos a cooperación en defensa y seguridad. Entre Canadá y México no hay prácticamente nada. La situación en las fronteras de América del Norte testimonia esta realidad, Canadá y Estados Unidos tienen lo que con gran orgullo llamaban "la más extensa frontera no defendida del mundo," mientras que la frontera entre Estados Unidos y México, mucho menos extensa, estaba fuertemente fortificada a fin de prevenir la entrada tanto de migrantes clandestinos (o como el gobierno mexicano prefiere decir, "indocumentados") como de drogas a Estados Unidos.

---

[5] *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo 2002.

En una conferencia de prensa en noviembre pasado después de la reacción "vaga, tardía y francamente inapropiada de México a los ataques terroristas", según la experta mexicana Sra. Mónica Serrano (que declaró ante el Comité en Ciudad de México), el Presidente Fox llamó a formular una "política de seguridad para América del Norte" que incluyera la coordinación de las políticas fronterizas y el intercambio de información sobre migración y aduanas[6]. Estados Unidos y Canadá pasaron por alto esa sugerencia; en vez de eso, para no perder tiempo, concentraron sus esfuerzos en la utilización de los numerosos instrumentos bilaterales existentes a fin de reforzar la seguridad en sus respectivos territorios.

Sin embargo, el hecho de que el Presidente Fox haya hecho esa sugerencia señaló un cambio en la tradicional orientación de México en cuanto a la seguridad, tal como la decisión de septiembre de 2002 de retirarse del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (Tratado de Río) de la OEA[7]. Hasta ahora, la defensa bilateral y la cooperación de seguridad entre Canadá y México han estado limitadas — por ejemplo, a la participación mexicana en un programa de formación en Canadá para el mantenimiento de la paz[8]. No obstante en enero de 2002, durante la primera visita oficial de un ministro de defensa canadiense a México, el Sr. Art Eggleton señaló en un discurso " ... últimamente, la relación entre nuestros dos países no se basa solamente en el comercio y la economía. Se basa también en nuestro compromiso común a la paz y la seguridad internacional, una causa que no podemos de ninguna manera descuidar"[9]. Mientras el Ministro habló de paz y seguridad *internacional*, el Subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Enrique Berruga, le recordó al Comité en reuniones en Ciudad de México que el Gobierno mexicano quiiere que los tres países colaboren y compartan mejores prácticas a fin de defender la seguridad en la región. Al mismo tiempo, Neil MacFarlane y Mónica Serrano no observaron medidas trilaterales destinadas a eventualmente agregar estructuras para la cooperación en materia de seguridad y defensa en tanto que "pilar de la seguridad" del TLCAN.

Cuando los miembros del Comité le preguntaron sobre el papel de México en este respecto, Jack Granatstein respondió: "No creo que la defensa de América del Norte se deba hacer a través de un acuerdo tripartito. El comercio puede ser tripartito, pero en términos militares la realidad es que la defensa de América del Norte es principalmente un asunto estadounidense y de manera secundaria un asunto canadiense y estadounidense. Creo que sería un error pretender otra cosa". Agregó que "las fuerzas armadas de México, aun cuando numerosas, están un año luz atrasadas con respecto a las fuerzas

---

6 Mónica Serrano, "US-Mexico Security Relations in the 21st Century", en Peter Andreas y Tom Bierstecker, editores, *Re-Bordering North America? Integration and Exclusion after 9-11*, New York, Routledge (por aparecer).

7 Canadá no se adhirió al Tratado de Río cuando ingresó a la OEA en 1990; no obstante, no niega su utilidad para los estados miembros.

8 Véase Hal Klepak, "Hemispheric Security After the Towers Went Down", Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), *FOCAL Policy Paper* FPP-02-4, Ottawa, febrero 2002.

9 "Speaking Notes for the Honourable Art Eggleton, Minister of National Defence, at the Mexico Defence College", México, Ciudad de México, 22 de enero de 2002, pág. 6.

canadienses, y dos años luz con respecto a las fuerzas estadounidenses, en cuanto a tecnología sofisticada y capacidad bélica moderna. Esencialmente constituyen una fuerza de seguridad interna encargada de someter a la población mexicana —perdónenme por decir esto, pero es la verdad"[10].

El Profesor George MacLean lo explica de una manera menos provocadora:

> En cuanto al asunto de México y su integración en materia de defensa y seguridad [...] Estados Unidos o Canadá no tienen mucho interés de integrar las fuerzas de seguridad, las fuerzas de defensa, salvo en lo que respecta a asuntos transfronterizos tales como la migración [...] yo no he oído hablar de discusiones en el Ministerio de Defensa en Ciudad de México sobre una integración con Canadá. Creo que eso provocaría fuertes reacciones. "¿Por qué querríamos tener una integración militar con Canadá? Apenas tenemos integración económica con Canadá". A menudo esa es la respuesta mexicana [...] En México existe el deseo de una mayor integración con Estados Unidos en un contexto de defensa, si bien esa aspiración no es compartida por el Gobierno estadounidense en Washington[11].

No obstante, la existencia de una comunidad económica de América del Norte, que posiblemente se profundice en el futuro, lleva a algunos a plantear que una alianza trilateral para la seguridad y la defensa en América del Norte sería una evolución natural de las cosas. El Profesor Stéphane Roussel, por ejemplo, sostiene con fuerza que: "La integración económica exige la integración en materia de seguridad. Las dos están íntimamente vinculadas, y no creo que podamos dejar a México de lado por mucho tiempo"[12]. Asimismo, el Profesor Theodore Cohn afirmó que "si abordamos algunos de los asuntos transfronterizos en términos verdaderamente trilaterales, creo que avanzaremos más que si tratamos de dar marcha atrás y decimos que somos diferentes de los mexicanos. Somos diferentes; somos muy diferentes. Pero se trata de un problema que se debe ver a nivel continental"[13].

Incluso en términos de defensa, el profesor Michael Byers, autor de un estudio muy comentado titulado *Canadian Armed Forces Under US Command*, afirmó que: "Estamos hablando de la defensa de América del Norte. Me parece obvio que si queremos avanzar en la defensa de América del Norte con Estados Unidos, México debe también estar sentado a la mesa. Es un participante muy importante del TLCAN. Tiene las mismas preocupaciones que tiene Canadá"[14]. El profesor Guy Stanley de la Universidad de Ottawa se expresó con las siguientes palabras:

---

[10] *Testimonios*, Reunión Nº 79, 8 de mayo de 2002.

[11] *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

[12] *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

[13] *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[14] Ibid. Véase también *Canadian Armed Forces Under US Command*, Liu Centre for the Study of Global Issues, Universidad de Colombia Británica, mayo de 2002.

> Yo [...] creo que sería deseable incluir a los mexicanos en las discusiones y el diálogo [de defensa] porque no sabemos cuál será la dirección de las políticas estadounidenses en el futuro inmediato. Si queremos impulsar o impedir ciertas cosas, será mejor tener -una contribución considerable y reconocida, un coparticipante que nos apoye o comparta la misma perspectiva con nosotros y sea capaz, en un contexto trilateral, de aportar una dimensión más fuerte y agregar un valor mayor que el que podría agregarse si se hace en forma unilateral. De otro modo, me dan temor las decisiones que los estadounidenses puedan adoptar en un futuro próximo[15].

Desde un punto de vista práctico, las actividades diarias de cooperación en materia de defensa y seguridad en América del Norte seguirán siendo, sin duda, un asunto bilateral por lo menos a mediano plazo. Después de hablar en noviembre pasado del "profundo sentido de cooperación" que existe entre Canadá y Estados Unidos en asuntos de seguridad, Jon Allen, Director General para América del Norte del MAECI, agregó: "En este momento, debido quizás a los problemas de transparencia y desarrollo, eso no existe entre los estadounidenses y los mexicanos. Ya vendrá. Y cuando venga, será posible trabajar unidos"[16]. El Comité estima que las ventajas del enfoque trilateral en cuanto a las relaciones de seguridad en América del Norte se harán cada vez más evidentes a largo plazo. Por lo tanto, mientras más pronto comiencen los tres países a pensar y trabajar hacia esa meta, mejor.

Recomendación 8

El Gobierno de Canadá debería aumentar su cooperación bilateral con México en materia de seguridad. El Gobierno debería también estudiar los medios de comenzar un diálogo trilateral con Estados Unidos y México a fin de explorar perspectivas comunes sobre seguridad en América del Norte.

---

15 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

16 *Testimonios*, Reunión Nº 57, 19 de febrero de 2002.

3.3 La protección de nuestras fronteras

[...] al centro de las preocupaciones estadounidenses [...] se encuentra el tema de la seguridad. Y al centro de nuestra relación con Estados Unidos se encuentra la cooperación en materias de aplicación de la ley e inteligencia que fundamenta esa relación. De modo que en lo que se refiere a aduanas e inmigración, tenemos un hondo sentido de estar compartiendo, porque detrás de eso tenemos un hondo y profundo sentido de cooperación.

Jon Allen, Director General para América del Norte, MAECI,
Testimonios, Reunión No 57, 19 de febrero de 2002.

En el decenio de los años 1990, a pesar del hecho de que se enorgullecían de tener "la más extensa frontera no defendida del mundo," Canadá y Estados Unidos reconocieron que había importantes problemas transfronterizos que se debían resolver. Por lo tanto, crearon varios nuevos foros entre 1997 y 1999, incluida la Iniciativa Visión de la gestión de la frontera, centrada alrededor del eje de migración y contrabando, un Foro sobre la delincuencia transfronteriza, centrado en cooperación para la aplicación de las leyes, y una Asociación Canadá-Estados Unidos (ACEU)[17], de carácter más general. Sin embargo, en su conjunto, esos foros dieron pocos resultados concretos, principalmente debido a una falta de interés político a ambos lados de la frontera.

En el decenio de los años 1990, la preocupación fronteriza central de Estados Unidos era la entrada de migrantes ilegales provenientes de México. A pesar de las apreciables diferencias entre la frontera sur y la frontera norte de Estados Unidos, el Congreso intentó resolver el problema mediante una legislación común, lo cual tuvo importantes implicaciones para Canadá. La más importante de ésas fue la exigencia del "artículo 110" estipulando que era necesario documentar la entrada y la salida de todos los "extranjeros," lo que amenazó crear demoras desastrosas en la frontera Canadá-Estados Unidos. Sin embargo, la implementación de esta exigencia fue postergada repetidas veces, en parte a causa de la presión canadiense. Desafortunadamente, el control de entradas y salidas — que el experto estadounidense Demetrios Papademetriou recientemente describió como "una demanda insensata que simplemente nos va a crear dificultades adicionales, sea cual sea la manera como se mire el asunto"[18] — ha sido ahora incluido en la legislación adoptada después del 11 de septiembre. Por lo tanto, Canadá deberá enfrentar las implicaciones una vez más, si bien eso será más fácil, es de esperar, en el marco del nuevo régimen fronterizo que se expone más abajo.

La particular atención acordada por Estados Unidos a México, en el decenio de los años 1990, tuvo igualmente como resultado negativo que un tercio de los agentes estadounidenses en la frontera fueran trasladados "temporalmente" de la frontera norte a la frontera sur[19]. Nunca regresaron, lo cual se tradujo en falta de personal en la frontera norte. En el cuarto trimestre de 2001, había en la frontera norte unos 832 inspectores y

---

17 El trabajo de ACEU será analizado más en el capítulo siguiente.

18 Tim Naumetz, "Expert Slams 'Mindlessly' Beefed-Up Border", *The Ottawa Citizen*, 24 de septiembre de 2002.

19 Christopher Sands (2002), pág. 52.

agentes de patrulla, en comparación con 9.500 asignados a la frontera sur[20]. Ese hecho contribuyó después a apoyar los argumentos planteados por algunos de que la frontera canadiense constituía una amenaza para la seguridad de Estados Unidos.

Por otra parte, los funcionarios estadounidenses tenían inquietudes reales con respecto a políticas canadienses precisas. Después de algunos casos de desviación de tecnología estadounidense de armamentos, en 1999 se puso fin a las exenciones de que gozaba Canadá en el marco del International Trade in Arms Regulations (ITAR). Esta medida afectó seriamente la exportación de tecnología militar a Canadá mientras se reajustó el sistema canadiense y se restauraron las exenciones en 2001. En términos de la política de refugiados, tal como lo señaló Stephen Gallagher antes de los cambios de política más recientes, el hecho de que Canadá no tuviera "políticas ni prácticas que le otorgaran al gobierno el poder de controlar y expulsar a la mayoría de las personas que solicitaban asilo al llegar al país" era un caso "único entre los países industriales avanzados"[21].

De acuerdo con George Haynal, ex funcionario de alto rango de Asuntos Exteriores, el tema de la "seguridad nacional" como tal no se incluyó "significativamente" en las discusiones bilaterales respecto a la frontera sino hasta después que las autoridades estadounidenses arrestaron al terrorista argelino Ahmed Ressam, un residente ilegal de Canadá, cuando intentaba entrar a Estados Unidos con materiales para hacer bombas, en diciembre de 1999[22]. El Secretario de Justicia de Estados Unidos, Sr. John Ashcroft, posteriormente reconoció que el arresto de Ressam había sido posible gracias a información proporcionada por los canadienses; sin embargo, el incidente al parecer se convirtió para muchos en la prueba de un comentario anterior, atribuido al ex Embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Richard Holbrooke, de que Canadá era un "Club Med para los terroristas"[23]. Después de los ataques del 11 de septiembre, esa percepción fue alimentada por informes errados en la prensa, incluido *The New York Times*, y declaraciones de políticos tales como la Senadora Hillary Clinton, de que algunos de los piratas aéreos del 11 de septiembre habían ingresado a Estados Unidos por Canadá.

Según la Dra. Yasmeen Abu-Laban, ésa es una "descripción extrema," cuya conclusión lógica en el plano político sería que "Canadá no dejará de ser una amenaza para Estados Unidos sino cuando Washington determine todos los aspectos de la inmigración canadiense". En su opinión: "es necesario que las autoridades hagan una

---

20 Véase Lisa M. Seghetti, "Border Security: US-Canada Border Issues", *CRS Report for Congress*, Washington, Congressional Research Service, 8 de julio de 2002, pág. 2.

21 Stephen Gallagher, "The Open Door Beyond the Moat: Canadian Refugee Policy From a Comparative Perspective", en Hillmer y Molot (2002), pág. 117.

22 George Haynal, "Interdependence, Globalization and North American Borders", preparado para una conferencia en el Symposium on Governance and Public Security, Alan K. Campbell Public Affairs Institute, Maxwell School, Syracuse University, 18 de enero de 2002, pág. 14.

23 Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, pág. 403.

vigorosa defensa de nuestro sistema de inmigración; las necesidades, los valores y los intereses canadienses están en juego, y tenemos un problema de relaciones públicas"[24]. El experto en seguridad e inteligencia Reg Whitaker afirmó que "el problema de seguridad posterior al 11 de septiembre que había en la frontera canadiense no fue nunca tan grave como lo plantearon los críticos, tanto periodistas como detractores políticos. Canadá no es actualmente ni lo fue nunca un Club Med para los terroristas, a pesar de lo que se haya dicho en alguna crítica irresponsable y mal informada". Él explicó:

> Las normas y procedimientos canadienses para prevenir la entrada de terroristas y criminales han sido desde hace mucho tiempo más o menos equivalentes a las de Estados Unidos. De hecho, el intercambio de información ha dado como resultado una base de datos común sobre los indeseables, que está fuertemente influida por la información y la interpretación estadounidenses.
>
> De todas maneras, el 11 de septiembre reveló que Estados Unidos mismo no era hermético sino, de hecho, culpable de una considerable falta de estrictez. Dista mucho de ser el modelo que algunos sostenían que era [...]
>
> Creo que si hubo — y efectivamente hubo en el pasado – una divergencia entre los resultados de Canadá y Estados Unidos en cuanto a la seguridad en inmigración, no fue con respecto a normas y procedimientos sino a la ejecución. Canadá no dedicó en el pasado tantos recursos a los controles como Estados Unidos. Esa diferencia se está eliminando, gracias a los recursos adicionales consagrados a la seguridad en el presupuesto de 2001.
>
> A excepción de algunos políticos y ciertas publicaciones de prensa estadounidenses, la noción de que la frontera canadiense representaba un riesgo para la seguridad no encontró eco en el público estadounidense, según una reciente encuesta hecha por EKOS Research[25].

También había sectores en que las medidas de seguridad canadienses eran más estrictas que las de sus contrapartes estadounidenses. Stephen Clarkson dio un ejemplo de un sistema instituido por Canadá en 1996 que ha permitido que agentes trabajando en aeropuertos del extranjero detuvieron a más de 33.000 personas con documentación falsa antes que se embarcaran en dirección a Canadá[26].

En un artículo de septiembre de 2002, Reid Morden, ex Director del Servicio Canadiense de Inteligencia para la Seguridad Nacional (SCISN) y ex Viceministro del MAECI que declaró ante el Comité a principios de 2002, afirmó que "Canadá no es ni una amenaza para la seguridad de Estados Unidos ni un refugio de terroristas". Pero también agregó: "Por otra parte, es legítimo que nos hagamos varias preguntas. ¿Hubo fallas en

---

[24] *Testimonios*, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

[25] *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[26] Stephen Clarkson, "Uncle Sam and Us One Year Later: The Geopolitical Consequences for Canada of September 11th", en "9/11: Canada and the World, One Year Later", *Canadian Issues*, Association for Canadian Studies, Septiembre 2002.

nuestros servicios de seguridad el 11 de septiembre? ¿Tenemos grupos terroristas en Canadá? ¿Hemos sido, por lo menos, ambivalentes en el trato de los indeseables que pueden abusar de la hospitalidad que Canadá ofrece? La respuesta a todas estas preguntas es sí"[27].

No cabe ninguna duda que todos los gobiernos tomaban la seguridad muy a la ligera antes del 11 de septiembre. La dura lección que ve el Comité es que, además de incrementar la cooperación transfronteriza, se requería, y sigue siendo necesario, adoptar importantes medidas correctivas internas en diferentes sectores.

La noción de defensa del territorio nacional tiene una larga historia en Estados Unidos; pero será una ardua y larga tarea para el país volver a eso después de años de "defensa avanzada". En Washington, el Comité se reunió con Richard Falkenrath, Director de Política y Planes en la Oficina de Seguridad del Territorio Nacional. Tal como explicó el Sr. Falkenrath después, los elementos claves realizados en este sector en el curso del año pasado fueron: la creación de una oficina ejecutiva de seguridad del territorio nacional, dirigida por el Gobernador Tom Ridge, en octubre de 2001; una demanda de que la cantidad a invertir en seguridad del territorio nacional sea casi el doble en el año fiscal de 2003; la publicación de la *National Strategy for Homeland Security*; y la proposición de reorganizar el Gobierno federal con el fin de crear un gigantesco ministerio encargado de la seguridad del territorio nacional (Department of Homeland Security)[28]. El presidente Bush firmó él texto de la ley por la cual se establece ese ministerio el 25 de noviembre de 2002.

Tal como lo señaló Stephen Clarkson, la estructura del Gobierno canadiense probablemente permitió que Canadá reaccionara con mayor rapidez que Estados Unidos en este sector. En octubre de 2001, el Gobierno canadiense creó un Comité especial del Gabinete sobre la seguridad y la lucha contra el terrorismo, presidido por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, el Sr. John Manley. (El comité encargado de seguridad e inteligencia y el Comité de asuntos exteriores y defensa habían sido abolidos años antes.) El Gobierno también adoptó una legislación antiterrorista de gran alcance y aumentó los gastos ligados a la seguridad, destinando para los próximos cinco años la suma de $7.700 millones a la lucha contra el terrorismo y para medidas de seguridad fronteriza en su presupuesto de diciembre de 2001[29]. Si bien observadores tales como el Dr. Thomas Axworthy han propuesto más cambios de largo plazo, tales como convertir el Comité especial de seguridad y lucha contra el terrorismo en un comité permanente y crear un Ministerio de la Seguridad del Territorio, el Gobierno canadiense no ha procedido a la

---

27 Reid Morden, "Canada and the US Must Protect Each Other", *The Ottawa Citizen*, 16 de septiembre de 2002.

28 Departmento de Estado de Estados Unidos, "Homeland Security", Información en el Centro de la Prensa Extranjera, Washington, 5 de septiembre de 2002.

29 Según Clarkson, eso fue proporcionalmente más de lo que invirtió Estados Unidos en estos asuntos. ("Uncle Sam and Us One Year Later: The Geopolitical Consequences for Canada of September 11") *loc. cit.*

reorganización permanente para darle mayor énfasis a la seguridad[30]. No obstante, las medidas estadounidenses en este sector tendrán importantes implicaciones para Canadá cuya evolución deberá ser observada.

Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Como lo señaló Joseph Nye de la Universidad Harvard, un ex Presidente del National Intelligence Council de Estados Unidos y Secretario Adjunto de Defensa, ante el Comité en mayo de 2002:

> La tecnología está poniendo en manos de grupos e individuos perversos un poder destructivo que antaño estaba reservado solamente a los gobiernos. Si en el siglo XX alguien quería matar un gran número de personas — un Hitler, un Stalin, un Mao — tenía que tener el poder de un gobierno para hacerlo. En la actualidad, no es exagerado imaginar terroristas con acceso a armas de destrucción masiva y con la capacidad de hacer eso ellos mismos [...] Ésta es una dimensión totalmente nueva de la política mundial[31].

En su informe de junio de 2002 sobre las prioridades para la Cumbre del G8, el Comité expresó las opiniones que había oído en audiencias en todo el país respecto a la lucha contra el terrorismo. Se hizo particular énfasis sobre la necesidad de dar la lucha en un marco multilateral que respete las libertades civiles y la necesidad de que Canadá y otros Estados aumenten la cooperación a una serie de niveles a fin de que refuercen su capacidad para luchar contra el terrorismo[32].

Además de proteger a Canadá contra ataques terroristas, también es importante prevenir actos terroristas a infraestructuras esenciales del transporte de energía, de comunicaciones y otras infraestructuras compartidas por Canadá con Estados Unidos — los dos gobiernos han acordado hacer planes de trabajo binacionales detallados en este sector — y reconocer la posibilidad de ataques a empresas e intereses estadounidenses en Canadá.

---

30 Para un conjunto de ideas reciente sobre el desarrollo de la política de seguridad nacional de Canadá, véase W.D. Macnamara y Ann Fitz-Gerald, *A National Security Policy Framework for Canada*, Instituto de Investigación en Políticas Públicas, Montreal, octubre 2002. Se puede consultar en: www.irpp.org.

31 *Testimonios*, Reunión Nº 74, May 2, 2002.

32 Si bien este aspecto está fuera del mandato del Comité, en el sector de servicios de seguridad privados, uno de los numerosos sectores en que se podrían tomar medidas, Richard Chenoweth de Securitas Canada señaló en Toronto que los miles de proveedores de seguridad privados en Canadá son reglamentados en virtud de diferentes regímenes provinciales, y no ha habido mucho interés en la coordinación de esas normas después del 11 de septiembre (*Testimonios*, Reunión Nº 79, 8 de mayo de 2002).

De un "perímetro de seguridad" a la creación de una "frontera inteligente"

El desafío de satisfacer las necesidades canadienses y los imperativos de Estados Unidos en la frontera es sintomático de un debate más amplio sobre política pública. Se trata de encontrar un compromiso justo entre la soberanía, la seguridad económica y la seguridad nacional. Quizás no sea un debate para el cual estemos preparados los canadienses pero nos fue impuesto por el 11 de septiembre.

Andrew Wynn-Williams,
Cámara de Comercio de Colombia Británica
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[...] aun cuando el perímetro de seguridad ya existe — creo que las bases ya están sentadas — el proceso no se ha concluido. Se deberán realizar nuevas iniciativas en este campo en los meses y años venideros.

Stéphane Roussel, Universidad de York
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

En los últimos años se ha debatido sobre el papel de las fronteras en una era de creciente globalización, pero los ataques del 11 de septiembre confirmaron su importancia. Sin embargo, como Haynal indicó a principios de 2002: "La frontera entre Canadá y Estados Unidos actualmente es una pila de contradicciones. El público en nuestras dos sociedades tiene aparentemente sentimientos encontrados al respecto. Espera que no sean un impedimento a sus desplazamientos, pero las consideran un atributo esencial de soberanía, necesarias para la protección de la seguridad nacional y la integridad de las instituciones nacionales"[33].

Esencialmente, el volumen del comercio y los contactos personales, en particular entre países tales como Canadá y Estados Unidos, es tal que la cooperación en materia de seguridad debe comenzar antes de llegar a la frontera, o será demasiado tarde. Como explicó Reg Whitaker, "en un mundo en que hay comunicación instantánea y medios de transporte rápidos, uno debe tratar el problema antes de que llegue a la frontera". Agregó:

> No creo que eso sea una amenaza a la soberanía canadiense. No creo que, por ejemplo, el predespacho de mercancías que se originen en las fábricas canadienses disminuya en forma alguna la soberanía canadiense. Esas mercancías no tienen derecho a entrar a Estados Unidos. Serán verificadas ya sea en la frontera o en el punto de origen. Simplemente es más racional hacerlo en el punto de origen. En realidad, Canadá mismo se ha rodeado de un perímetro de seguridad en un sentido amplio: por ejemplo, al interceptar los desplazamientos de refugiados ilegales en el punto de origen usando recursos de inteligencia. Creo que mientras esos elementos se limiten al nivel operacional pueden ser interesantes para ambos países[34].

Si bien Estados Unidos movilizó después de los ataques del 11 de septiembre algunas tropas de la Guardia Nacional a la frontera norte, la ex-Comisaria del Servicio de

---

[33] George Haynal, 2002, pág. 9.

[34] *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Migración y Naturalización, la Sra. Doris Meissner, le dijo al Comité en Washington que las primeras propuestas sobre la fortificación de la frontera se habían dejado de lado rápidamente (por lo menos en parte como resultado de presiones internas y canadienses).

El debate público rápidamente se volcó a la idea de crear un "perímetro de seguridad" para Canadá y Estados Unidos. Nunca se dieron definiciones claras, pero de acuerdo a Stéphane Roussel el concepto implica:

> [...] primero que nada, cooperación más estrecha entre los dos Estados. Segundo, significa reforzar medidas ya existentes. Tercero, el concepto implica el uso sistemático de nueva tecnología para mejorar el control fronterizo y acelerar el trámite de cruzar la frontera. Cuarto, y esto es el punto más importante, significa armonizar las políticas de ambos gobiernos en sectores que incluyen, en particular, inmigración, control fronterizo, información, defensa y seguridad, y, en particular, la aplicación de las leyes[35].

Algunos testigos compararon la idea de un perímetro para asegurar la seguridad bilateral con acontecimientos en la Unión Europea en virtud del convenio Schengen que ha abolido, en su mayor parte, los controles en las fronteras internas entre la mayoría pero no todos, los Estados miembros de la UE. Para algunos, la creación de un perímetro externo eficaz eliminaría la necesidad de controles fronterizos entre Canadá y Estados Unidos, lo cual tendría importantes beneficios para el comercio. Mientras Laura Macdonald de la Universidad de Carleton admitió que la "europeización" de la frontera norte con Estados Unidos sería preferible a la "mexicanización" de la frontera Canadá-EUA[36] Reg Whitaker agregó: "No me impresiona en absoluto la noción de un nuevo convenio formal de tipo fortaleza Europa. Creo que eso pondría a Canadá en una posición de debilidad en que no tendría nada que decir"[37]. Andrew Cooper planteó:

> Si pudiéramos tener un buen debate sobre el modelo Schengen o sobre la Unión Europea, eso tendría mucha resonancia en Canadá. Sin embargo, no tengo la impresión de que en Estados Unidos se esté debatiendo bien sobre el modelo Schengen ni de la Unión Europea. Más bien lo que se desprende es una orientación muy estrecha que va en el sentido del Artículo 110, del ITAR, y que nos lleva a todo tipo de otras cuestiones centradas más sobre la autonomía que sobre una independencia compleja. Por lo tanto, creo que Estados Unidos concebirá el concepto de perímetro no tanto en una forma global, sino más bien como una forma de defensa anticipada. Desde esta perspectiva, Canadá puede obtener beneficios, ciertamente en los aeropuertos y puertos, pero nunca

---

35 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

36 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002. Una útil discusión de algunas de las lecciones que se pueden desprender del contraste entre la experiencia europea y la mexicana en cuanto a la administración fronteriza aparece en varios informes recientes de la gira de estudio realizada por el Foro de Políticas Públicas (organismo con sede en Ottawa): *Disappearing Borders and Economic Integration: Learning from the European Union*, Informe del viaje del 2-9 de noviembre de 2001; y *The New Dynamics of North America: US-Mexico Relations and the Border Economy*, Informe del viaje de 10-17 de mayo de 2002, ambos disponibles en: www.ppforum.ca.

37 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

podremos insistir lo suficiente sobre las ventajas que presenta la libertad de acceso en la frontera[38].

El Gobierno de Canadá no ha estado nunca a favor de la eliminación gradual de los controles en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Por una parte, tal como se planteó ante el Subcomité de Comercio Internacional, Controversias Comerciales e Inversión en el otoño pasado, la entrada al país de armas y drogas provenientes de Estados Unidos sigue siendo una preocupación importante. Incluso después del 11 de septiembre de 2001, el Gobierno conservó una actitud claramente temperada con respecto al concepto de "perímetro" que muchos estaban promoviendo, particularmente en el sector empresarial. El Sr. John Manley, entonces Ministro de Asuntos Exteriores, declaró ante el Comité pocas semanas después de los ataques terroristas que la palabra "'perímetro' era una forma abreviada de algo, pero no sé exactamente de qué"[39]. Sin embargo, dada la evidente necesidad de incrementar la cooperación, la verdadera cuestión era si eso de verdad exigía la "armonización" de una gran variedad de políticas. Tal como el Profesor Charles Doran de la Universidad Johns Hopkins de Maryland señalara ante el Comité en el otoño pasado, la necesidad básica era de hecho tener políticas de igual *eficacia*, no de tener políticas idénticas. En vez de un "perímetro de seguridad," la meta pasó a ser rápidamente el establecimiento de lo que el Embajador de Estados Unidos, Sr. Paul Cellucci, y otros llamaron una "zona de confianza". Según el Sr. Whitaker: "El concepto de zonas de confianza, que comienza a reemplazar el de perímetro de seguridad es una palabra clave que capta mejor, en mi opinión, la esencia de una cooperación realista en materia de seguridad"[40]. La distinción puede parecer tanto simbólica como real, pero su importancia reside en lo siguiente: Canadá *puede* mantener políticas diferentes de las de Estados Unidos en sectores claves, siempre que Canadá y Estados Unidos puedan ponerse de acuerdo y reconocer mutuamente sus políticas respectivas sobre la base de su eficacia.

Los años de discusiones teóricas sobre las cuestiones fronterizas dieron dividendos importantes en el cuarto trimestre de 2001, cuando la urgencia política de la situación permitió que los funcionarios canadienses elaboraran rápidamente un conjunto de proposiciones que se presentaron a Estados Unidos y sirvieron en gran medida de fundamento de la "Declaración de la frontera inteligente" y del "Plan de Acción" conexo de 30 puntos que fue aprobado en diciembre de 2001. Los elementos claves del acuerdo sobre la frontera inteligente fueron: (1) la seguridad en la circulación de personas; (2) la seguridad en la circulación de mercancías; (3) la seguridad de las infraestructuras, y (4) la coordinación y el intercambio de información[41]. Los legisladores mexicanos expresaron considerable interés en esa iniciativa durante las reuniones del Comité realizadas en marzo de 2002 en Ciudad de México; de hecho, poco después, Estados Unidos y México adoptaron un convenio más simple basado en el modelo de la "frontera inteligente".

---

38 *Testimonios*, Reunión Nº 45, 27 de noviembre de 2001.

39 *Testimonios*, Reunión Nº 30, 4 de octubre de 2001.

40 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

41 Gobierno de Canadá, "Progress Report — Security and Opportunity at the US-Canada Border", 28 de junio de 2002, pág. 1.

Como el Viceprimer Ministro Manley explicó a un comité parlamentario en abril de 2002: "El principio rector de la declaración es que la seguridad pública y la seguridad económica se refuerzan mutuamente. Nuestra seguridad aumenta cuando adoptamos una gestión de riesgos que acelera la circulación de mercancías y personas de bajo riesgo, permitiéndonos concentrar nuestros recursos en aquellos que representan un riesgo mayor"[42]. El Ministro Manley y el Asesor de Seguridad del Territorio Nacional, Sr. Ridge, anunciaron en junio de 2002 "un progreso considerable" en la implementación del Plan de Acción de la frontera inteligente y dieron a conocer un informe de la situación anual el 6 de diciembre de 2002[43]. En su reunión en Detroit en septiembre de 2002, el Primer Ministro Chrétien y el Presidente Bush aprobaron el progreso alcanzado hasta entonces, alentaron a los encargados a ir más allá del Plan de Acción original de 30 puntos y anunciaron que el sector privado sería invitado a participar de manera más oficial en las discusiones. También asistieron a demostraciones de programas claves concebidos para acelerar el embarque de mercancías comerciales (Comercio Libre y Seguro — FAST) y el paso de viajeros conocidos (NEXUS). El Comité aborda en detalle estos aspectos relativos a la seguridad fronteriza y facilitación en el próximo capítulo.

Los canadienses parecen haber aceptado esas medidas de seguridad fronteriza como algo necesario para aumentar nuestra seguridad contra el terrorismo y la protección de nuestra seguridad económica garantizando el acceso a Estados Unidos. No obstante, una serie de testigos aconsejaron prudencia. Como lo expresó Laura Macdonald: "Los defensores de esta fórmula esperan realizar objetivos que son incompatibles entre sí, lograr la desaparición de la frontera en lo que respecta al movimiento de bienes, de capitales y de personas calificadas como deseables y reforzar los controles con respecto a bienes, capital y personas calificados de indeseables". Agregó que "algunas de esas medidas son muy discutibles. Hay muchas inquietudes sobre lo que implica la armonización o convergencia gradual de una amplia variedad de políticas internas con políticas de Estados Unidos, y hay preocupación respecto a las implicaciones de eso para la soberanía"[44].

Algunos puntos del Plan de Acción fueron evidentemente más difíciles de negociar que otros. Específicamente, la exigencia de obtener información por adelantado sobre todos los pasajeros que aterricen en aeropuertos canadienses; la elaboración de un sistema para armonizar el aspecto comercial; y la negociación de un convenio sobre "terceros países seguros".

Este convenio recién mencionado fue concebido con el objeto de impedir "el regateo del asilo" permitiendo que los migrantes soliciten la condición de refugiado ya sea

---

42 "Notes for a Statement by the Honourable John Manley, Deputy Prime Minister of Canada and Minister of Infrastructure and Crown Corporations, to the House of Commons Subcommittee on National Security", Ottawa, 10 de abril de 2002, pág. 5.

43 Véase "Governor Ridge and Deputy Prime Minister Manley Issue One-Year Status Report on the Smart Border Action Plan", *Comunicado de prensa* del Gobierno de Canadá, 6 de diciembre de 2002, así como el informe conexo *Smart Border Action Plan Status Report*.

44 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

en Canadá o Estados Unidos, pero no en los dos países. De acuerdo al Ministro de Ciudadanía e Inmigración: "De manera general, se ha reconocido que era necesario tomar ciertas medidas con el fin de limitar el recurso abusivo al sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado y este acuerdo constituye un medio eficaz y humanitario de lograr eso"[45]. No obstante, mientras se acepta la necesidad de incrementar la cooperación contra los terroristas, incluso algunos representantes del sector empresarial subrayaron que era necesario comprender las implicaciones de una cooperación en todo. Por ejemplo, en Vancouver, el Comité oyó al estadounidense Greg Boos, Vicepresidente del Pacific Corridor Enterprise Council — una organización que nos describieron como "una especie de cámara de comercio transfronteriza" — y que también preside un grupo de la American Immigration Lawyers Association encargado de vigilar la situación fronteriza. Le recordó al Comité que Canadá y Estados Unidos habían adoptado puntos de vista diferentes sobre los refugiados de América Central en los decenios de 1980 y 1990, cuando la región estaba en guerra civil y el Gobierno de Estados Unidos "apoyaba algunas de las facciones en la región". A partir de ese trasfondo, continuó diciendo:

> Una de las cosas que no me gusta del plan de 30 puntos, y una de las cosas que disgusta a los abogados estadounidenses especializados en inmigración y a otros que se preocupan por la vida humana en Estados Unidos es que el plan de 30 puntos prevé la armonización de la política de Estados Unidos y de Canadá en materia de refugiados. Más específicamente, el plan de 30 puntos dice que si una persona que llega por Estados Unidos sin haber solicitado la condición de refugiado, esa persona no puede venir a Canadá y solicitar la condición de refugiado.
>
> Creo que lo que debemos hacer con el plan de 30 puntos es decir que en materia de asilo y de refugiados, es necesario hacer una clasificación común entre Estados Unidos y Canadá para detectar terrorismo, pero no creo que debamos decir que los dos sistemas son realmente idénticos hasta el punto que una persona que pase por Estados Unidos no pueda solicitar asilo en Canadá o vice versa. Nunca se puede saber; puede ser que Estados Unidos esté con un sombrero blanco en un caso particular con respecto a un grupo particular y Canadá tenga puesto el sombrero negro[46].

En septiembre de 2002, el Ministro de Ciudadanía e Inmigración anunció que los negociadores habían completado un convenio de tercer país seguro y hubo un acuerdo final con Estados Unidos a principios de diciembre de 2002. Se han expresado preocupaciones en cuanto al hecho de que un convenio sobre terceros países seguros podría significar la armonización de ciertas políticas de inmigración, convergencia en la evaluación de la situación en países extranjeros y, por lo tanto, convergencia de la política exterior en cierta medida. De hecho podría incluso tener una incidencia sobre la capacidad de Canadá de cumplir sus compromisos en virtud de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. En consecuencia, el Comité considera que el

---

45 "Minister Coderre Seeks Government Approval of Safe Third Country Agreement", Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá, *Comunicado de prensa* (2002-26), Ottawa, 10 de septiembre de 2002.

46 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Gobierno debería proceder con cautela y ser sensible a las implicaciones de dicho proyecto para la independencia de la política exterior de Canadá y apoya los llamados de que la implementación del convenio se haga bajo la supervisión parlamentaria sistemática y de otros.

El Ministro Manley y el Gobernador Ridge sin duda continuarán produciendo informes de progreso sobre la evolución de la situación, el Comité observa que no ha habido un compromiso público de producir el mismo tipo de informe exhaustivo sobre el proceso de la frontera inteligente que se dio a conocer en la reunión del Primer Ministro Chrétien y el Presidente Bush en septiembre de 2002. El Comité estima que dichos informes son vitales a fin de supervisar las implicaciones de ese proceso. En consecuencia, el Comité se compromete a organizar una audiencia en el futuro próximo con el fin de examinar los progresos acumulativos logrados en el curso del primer año después de la Declaración del 12 de diciembre de 2001. También invitaremos a participar a los miembros de otros comités parlamentarios que han presentado informes sobre asuntos fronterizos desde septiembre de 2001.

Recomendación 9

El Gobierno debería presentar un informe anual al Parlamento exponiendo en detalle el avance del proceso de la "frontera inteligente". Los ministros encargados de la implementación de las medidas de seguridad fronteriza deberían comparecer ante los comités pertinentes de ambas cámaras del Parlamento para responder sobre el contenido de ese informe.

Colaboración en materia de aplicación de la ley y de inteligencia.

La inteligencia y la aplicación de la ley constituyen dos elementos importantes de la colaboración en el plano de la seguridad. Tras los ataques del 11 de septiembre, se ha alcanzado un acuerdo unánime sobre la necesidad de mejorar la colaboración relativa a la inteligencia. En un estudio de gran envergadura publicado en otoño del 2001, ciertos expertos del *Center for Strategic and International Studies*, organismo establecido en Washington y que el Comité visitó en marzo del 2002, afirmaron que "Con un buen servicio de inteligencia todo es posible, pero sin el mismo, nada es posible"[47].

Canadá y Estados Unidos han mantenido una colaboración excelente en este terreno durante décadas. Desde el año 1988 los representantes de los dos gobiernos

---

[47] Kurt M. Campbell y Michele A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism*, Washington, Center for Strategic and International Studies, noviembre 2001, pág. 78. Para obtener una visión de conjunto de la evolución canadiense de la situación en este terreno desde septiembre pasado , véase el documento redactado por Reg Whitaker, cuyo título es *9/11 The Canadian Security and Intelligence Community*, documento presentado en septiembre del 2002 en el marco de la conferencia organizada por la Asociación Canadiense para el Estudio de la Seguridad y la Inteligencia (ACESI). Disponible en www.sfu.ca/igs/CASIS/Whitaker.pdf.

respectivos se reúnen anualmente en un Grupo consultivo bilateral para la colaboración en contra del terrorismo. Se han concluido acuerdos sobre la investigación y el desarrollo con respecto a las tecnologías usadas en la lucha contra el terrorismo, así como la puesta en marcha de actividades conexas. Asimismo, el Grupo ha abordado cuestiones que han desembocado en un acuerdo de colaboración en virtud del cual los dos países intercambian listas de terroristas potenciales. Estas listas se utilizan en los controles en la frontera y durante la comprobación de visados. El Plan de Acción para la creación de una frontera segura e inteligente ha llevado a los países a acrecentar enormemente su colaboración en este sentido.

Tras los ataques del 11 de septiembre, el Gobierno de Canadá ha aumentado considerablemente los fondos destinados a los servicios de inteligencia, que habían sido objeto de reducciones importantes porque el Gobierno luchaba por disminuir el déficit federal. Asimismo, ha acordado al Centro de Seguridad de las Telecomunicaciones (CST) nuevos poderes en virtud de medidas legislativas que tienen como fin combatir el terrorismo. La colaboración bilateral con Estados Unidos ha sido igualmente intensificada, principalmente a través de la creación de Seis Equipos Integrados de la Policía de Fronteras (EIPF). Estos equipos están compuestos por representantes de la policía, de servicios de inmigración y de aduanas de los dos países, los cuales trabajan diariamente en colaboración con los organismos de nivel local, estatal y provincial de aplicación de la ley. Hasta la fecha contamos con 10 de estos equipos y deberían crearse otros 19 de aquí hasta el final del año fiscal[48]. En el marco de una conferencia celebrada en septiembre del 2002 en Ottawa, que reunió a expertos en materia de seguridad y defensa, Paul Cellucci, Embajador de Estados Unidos en Canadá, señaló que la colaboración entre los organismos de inteligencia y de aplicación de la ley de Estados Unidos y Canadá siembre ha sido "buena", pero que ahora es "extraordinaria".

Un aumento de la capacidad de Canadá y de su colaboración bilateral en este terreno sería adecuado para ambos países. Como Denis Stairs ha destacado recientemente "[...] necesitamos servicios de inteligencia de primer orden. Lo que es más, necesitamos analistas de inteligencia de primera clase. [...] Perfeccionar nuestras capacidades de análisis puede ser tan útil para nuestros vecinos como para nosotros mismos. Esto se debe fundamentalmente al hecho de que hay cosas que los investigadores de una potencia pequeña pueden hacer que los investigadores de una potencia hegemónica no pueden. [...] Las potencias pequeñas pueden captar mejor ciertos aspectos de la realidad que se escapan con facilidad a las megapotencias"[49].

En su informe preliminar presentado en otoño del 2001, el Comité mostraba su acuerdo con las recomendaciones formuladas por expertos como los profesores Wesley Wark de la Universidad de Toronto, Martin Rudner y Andrew Cohen de la Universidad de

---

[48] Asimismo, el Gobierno de Canadá ha creado cuatro Equipos Integrados de Seguridad Nacional en las grandes aglomeraciones urbanas para integrar mejor los aspectos de inteligencia y de aplicación de las leyes en asuntos de seguridad nacional en una primera etapa.

[49] Denis Stairs, "9/11 'Terrorism,' 'Root Causes' and All That: Policy Implications of the Socio-Cultural Argument", *Policy Options*, septiembre 2002, pág. 10.

Carleton sobre la necesidad de aumentar los fondos atribuidos a los servicios de inteligencia de Canadá. Ciertos testigos propusieron también la creación de un organismo de inteligencia extranjero, aunque el Viceprimer Ministro Manley señaló a un comité parlamentario en abril del 2002 que el Gobierno no había determinado todavía si esto era necesario [50].

El aumento de recursos destinados a los servicios de inteligencia en el presupuesto del año 2001 ha sido muy positivo. Sin embargo, a la vista de estos nuevos retos, el Profesor Stuart Farson de la Universidad Simon Fraser, que participó en la revisión parlamentaria entre 1989 y 1990 de la *Ley del Servicio Canadiense de Inteligencia para la Seguridad Nacional* (SCISN) señaló al Comité que el SCISN necesitaría todavía una revisión independiente y un mayor control parlamentario. El Subcomité sobre la Seguridad Nacional del Comité Permanente de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de los Comunes asegura una cierta parte de este control. En palabras del profesor Farson:

> En lo que respecta al refuerzo de los servicios de inteligencia, creo que lo importante es considerar la situación desde una nueva perspectiva. La primera medida debería ser, por lo tanto, un examen completo del sector [...].
>
> Al mismo tiempo, por supuesto, el Parlamento debe estar informado e involucrado en este proceso de examen, a cuyo resultado debe tener acceso. Asimismo, creo que el Parlamento debería disponer de un comité permanente de la seguridad e inteligencia, y que este servicio no funcionara de manera sesgada. [51]

El Comité está de acuerdo con esta idea. Como el propio Gobierno afirmó en su respuesta de octubre del 2002 a un informe del Comité Senatorial de la Seguridad Nacional y la Defensa de febrero del 2002: "El Gobierno reconoce que la eficacia continua de nuestro marco riguroso de revisión y rendición de cuentas se logrará con una mayor información al Parlamento y al público. Una mayor transparencia y debate público a este respecto son beneficiosos para todos los canadienses" [52].

Recomendación 10

El Comité, aunque está consciente de las posibles restricciones en el terrero jurídico, considera que la Cámara de los Comunes debería constituir un Comité Permanente de Seguridad e Inteligencia, dotándolo de instalaciones seguras y adecuadas, de personal profesional y capacitado en

---

[50] *Testimonios*, Subcomité sobre Seguridad Nacional del Comité Permanente de Justicia y Derechos Humanos, reunión número 3, April 10, 2002.

[51] *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo del 2002.

[52] Gobierno de Canadá, "Canadian Security and Military Preparedness", respuesta del Gobierno al informe del Comité Permanente de Seguridad Nacional y Defensa del Senado, de octubre del 2002, pág.13. Esta respuesta es un balance de todas las medidas que el Gobierno tomó en materia de seguridad y defensa el año pasado.

el terreno de la seguridad y de otros requerimientos. Junto a esto, el Comité especial del Gabinete sobre Seguridad Pública y Antiterrorismo debería ser sustituido por un Comité Permanente del Gabinete sobre Seguridad Nacional. Más aún, el Gobierno debería llevar a cabo una revisión de los servicios canadienses de inteligencia y transmitir sus conclusiones al Parlamento. Finalmente, debería también favorecer a este respecto un mayor control parlamentario por parte del nuevo Comité Permanente de Seguridad e Inteligencia anteriormente mencionado.

3.4 El futuro de la cooperación entre Canadá y Estados Unidos en materia de defensa

[...] el pueblo estadounidense no se quedará de brazos cruzados si la soberanía del territorio canadiense está amenazada [...]

Franklin D. Roosevelt, Presidente de Estados Unidos
Kingston, Ontario, agosto de 1938.

[...] nosotros también tenemos obligaciones con respecto a nuestro buen vecino [...] y una de ellas es asegurarnos de que nuestro país esté protegido de un posible ataque o invasión hasta la medida en que razonablemente pueda esperarse[...]

[...] si llega el caso, las fuerzas enemigas no deberían poder continuar su incursión aérea, marítima o terrestre hacia Estados Unidos, pasando por el territorio canadiense.

William Lyon Mackenzie King, Primer Ministro de Canadá,
Woodbridge, Ontario, agosto de 1938[53].

El NORAD y la defensa de América del Norte

[...] incluso si el gobierno decidiera reducir considerablemente su colaboración con Estados Unidos en materia de defensa, Canadá seguiría estando obligado a contar con la ayuda de Estados Unidos para proteger su territorio y las inmediaciones. Esta ayuda estaría entonces sujeta estrictamente a las condiciones de Estados Unidos, ya que Canadá no se beneficiaría más de la influencia que le confiere su relación actual con Estados Unidos y los demás aliados de la OTAN.

Gobierno de Canadá, *Libro Blanco de Defensa de 1994*.

Teniendo en cuenta los hechos geográficos e históricos, los gobiernos canadienses han decidido desde hace mucho tiempo que Canadá estaría defendido mejor mediante una colaboración con sus aliados, de los cuales el más importante y el primero es Estados Unidos. El Profesor Jim Fergusson, de la Universidad de Manitoba, ha indicado que "es importante estar plenamente conscientes de que cualquier amenaza que se cierna sobre la zona continental de Estados Unidos, las ciudades estadounidenses, el comercio o la economía estadounidense, ocasionada por actos terroristas u otros factores, constituye también una amenaza fundamental para nuestros intereses nacionales y nuestra seguridad nacional" [54].

Desde hace más de seis decenios, la relación entre los dos países en materia de defensa se ha basado en las obligaciones recíprocas mencionadas anteriormente. Nuestros respectivos gobiernos se comprometieron libremente en este aspecto porque, particularmente durante la Guerra Fría, veían casi siempre de la misma manera las amenazas militares que se cernían sobre América del Norte. Sin embargo, el compromiso canadiense constituía igualmente un reconocimiento del hecho que si Canadá no tomaba iniciativas con respecto a las preocupaciones fundamentales de Estados Unidos en

---

[53] Citado en *A Military History of Canada*, Desmond Morton, Hurtig Publishers, Edmonton, 1985, págs. 176-77.

[54] *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

materia de seguridad, Estados Unidos se encargaría de hacerlo; un concepto al que se ha denominado "la defensa en contrapartida de la ayuda". A este respecto, el profesor Rob Huebert advirtió en Calgary lo siguiente:

> No podemos perder de vista el hecho de que somos los vecinos de una superpotencia. Afortunadamente, esta superpotencia tiene en gran parte la misma cultura política, la misma orientación, los mismos intereses y los mismos objetivos que Canadá. Nuestra situación es por tanto mucho más cómoda que, digamos, la de Polonia o Finlandia, pero es una situación que, no obstante, debe vigilarse.
>
> Tendremos que ser muy prudentes en nuestro análisis de la situación. Debemos procurar no reaccionar de forma exagerada, pero del mismo modo, debemos procurar no subestimar las preocupaciones de los estadounidenses. En otras palabras, debemos continuar analizando y vigilando nuestra posición de equilibrio y mantenernos perfectamente vigilantes[55].

Durante el último medio siglo, Canadá y Estados Unidos han logrado un grado de cooperación militar sin parangón en el mundo. Han firmado más de 80 acuerdos, con valor de tratado, en materia de defensa y más de 250 memorandos de entendimiento que rigen actualmente sus relaciones; por otro lado, existen unos 145 foros bilaterales en los que se debaten cuestiones de defensa. El más importante de estos foros es la Comisión Permanente Mixta de Defensa, establecida en el marco de la Declaración de Ogdensburg de 1940 para "examinar en su sentido más amplio la cuestión de la defensa de la parte norte del hemisferio occidental"[56].

Por otra parte, las fuerzas armadas de los dos países colaboran estrechamente en lo que se refiere a todos los servicios. De esta forma el ejército canadiense ha podido mantener un alto nivel de "interoperabilidad" técnica con el ejército estadounidense, objetivo importante para los planificadores militares en un país que espera luchar junto con los aliados y cuyo presupuesto militar ha estado sujeto a importantes recortes. Los acorazados canadienses se integran sistemáticamente a las agrupaciones tácticas aeronavales estadounidenses, como ocurrió en el otoño de 2001. La infantería canadiense combatió bajo el control, pero no el mando, de las fuerzas estadounidenses en Afganistán.

El Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD) sigue siendo la piedra angular y el símbolo de la cooperación militar bilateral. Este organismo binacional, único en su género, ha constituido el marco de la cooperación de los dos países en materia de vigilancia y defensa aeroespacial de América del Norte desde finales del decenio de 1950. En efecto, el NORAD era, en el momento de su creación, el mecanismo último de "defensa del territorio nacional" de ambos países. A este respecto, los autores de un reciente informe estadounidense indican lo siguiente: "Gracias a sus mecanismos de dirección de las operaciones, así como a sus dispositivos de alerta

---

55 *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

56 Desmond Morton, 1985, pág. 182.

temprana, sin olvidar su mando conjunto —tradicionalmente, un comandante estadounidense y un comandante adjunto canadiense—, podría decirse que el NORAD es el organismo de defensa binacional más integrado del mundo. Sin duda alguna, es la piedra angular de la relación de seguridad mutua entre Canadá y Estados Unidos"[57]. Como ya se ha mencionado anteriormente, John Manley había rechazado la idea de un "perímetro" de seguridad de América del Norte no definido, cuando testificó ante el Comité en calidad de Ministro de Asuntos Exteriores. Sin embargo, más tarde añadió lo siguiente: "Si este perímetro representa algo como el NORAD, me sentiré más cómodo, porque sabré de qué estamos hablando"[58].

Ambos países prefieren continuar la cooperación en la defensa aeroespacial de América del Norte. Sin embargo, una combinación de los avances tecnológicos, el fin de la Guerra Fría, y la disminución de la capacidad militar canadiense, han supuesto que los estadounidenses *necesiten* la colaboración canadiense probablemente menos hoy día que a finales del decenio de 1950. A la luz de las diferencias siempre presentes sobre la cuestión de la defensa antimisiles, de la insatisfacción de Estados Unidos con respecto al nivel del presupuesto canadiense en materia de defensa y de la decisión tomada por Estados Unidos después del 11 de septiembre de reestructurar sus fuerzas militares en América del Norte para apoyar mejor la seguridad del territorio nacional, algunos canadienses han argumentado que Canadá y Estados Unidos se encuentran ante una coyuntura crucial en sus relaciones bilaterales de defensa. Como señaló el profesor Fergusson al respecto: "En lo que se refiere a la defensa y la seguridad, la única cuestión que suscitó verdadero interés fue, irónicamente, el futuro de la cooperación entre Canadá y Estados Unidos centrado en el NORAD, y el futuro del NORAD [...] En cierto sentido, mientras el elemento económico evolucionaba hacia la integración, el aspecto de defensa y seguridad había alcanzado cierto grado de desintegración o de temor a la desintegración"[59].

---

[57] Stephen Cundari et. al., *The U.S.-Canada Strategic Partnership in the War on Terrorism*, Center for the Study of the Presidency, agosto de 2002, págs. 5-6.

[58] *Testimonios*, Reunión N° 40, 6 de noviembre de 2001.

[59] *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

El "Comando del Norte" de Estados Unidos (NORTHCOM)

Estados Unidos necesitará mucho tiempo para poner en orden su seguridad, igual que Canadá necesitará tiempo para arreglar algunos aspectos de la cooperación entre el Ministerio de Defensa y los demás ministerios y organismos federales y provinciales. Estos son procesos que deberán desarrollarse a escala interna y a escala bilateral para intentar determinar hasta dónde llegará la cooperación y en qué medida conviene abandonar el modelo actual, basado únicamente en NORAD, para adoptar otros modelos.

Jim Fergusson, Universidad de Manitoba,
Testimonios, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002

[...] en este campo particular, hay que asegurarse de hacer sólo lo que debe hacerse. No hay que dar más de lo necesario. Si las amenazas contra Canadá son reales, no podemos hacer frente a ellas solos, y debemos tratarlas en un marco bilateral, debemos por tanto negociar acuerdo(s) que protegerán la soberanía canadiense y la mejorarán, asegurando que tengamos una relación de cooperación con Estados Unidos, o cualquiera que sea el otro socio, que nos permita mejorar la seguridad sin disminuir nuestra soberanía. Esto forma parte de las negociaciones. Sin embargo, puede ser muy complicado [...] asegurar el respeto de esta postura.

Jill Sinclair, Viceministra Adjunta Interina, Política Mundial y Seguridad,
Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional[60].

Los atentados del 11 de septiembre, aunque no fueron perpetrados por fuerzas militares, tuvieron importantes consecuencias militares, en particular la invocación por la OTAN, por primera vez en la historia, de la disposición de defensa colectiva del artículo 5. Asimismo llevaron a Estados Unidos a volver a plantear sus estructuras y relaciones en materia de defensa, incluidas aquellas con Canadá. En noviembre de 2001, después de las conversaciones mantenidas en Washington, el Ministro de Defensa Nacional indicó a los periodistas que Canadá y Estados Unidos estaban examinando todos los aspectos de su cooperación en materia de defensa. En sus propias palabras: "Examinaremos las áreas de cooperación [...] en vista de las modificaciones en materia de seguridad después del 11 de septiembre". Añadió lo siguiente: "No voy a especular sobre el resultado de las conversaciones, excepto para decirles que nos esforzamos por mejorar nuestras relaciones así como la seguridad de la gente de nuestros dos países y nuestro continente"[61]. En los siguientes meses se entabló un importante debate sobre el futuro de la cooperación bilateral en materia de defensa, centrado en el NORAD.

En los meses que siguieron a los atentados terroristas, el ejército estadounidense hizo saber que proponía por primera vez reestructurar los mandos estadounidenses existentes a fin de crear el Comando del Norte (NORTHCOM), que sería responsable de todas las fuerzas estadounidenses en América del Norte, así como del territorio canadiense y el mexicano. Cuando finalmente se anunciaron en abril de 2002 los planes relativos al Comando del Norte, se hizo evidente que esta reestructuración apuntaba esencialmente a permitir que las fuerzas militares estadounidenses ayuden mejor a los primeros civiles que intervengan en caso de catástrofe natural o incidente terrorista que implique armas de destrucción masiva. Cuando le preguntaron en septiembre de 2002

---

60 *Testimonios*, Comité Senatorial Permanente de Seguridad Nacional y Defensa, Número 19, 14 de agosto de 2002, sesión de la mañana.

61 Tim Naumetz, "Canada, U.S. May Expand Joint Defence", *The Ottawa Citizen*, 22 de noviembre de 2001.

cómo difería NORTHCOM de otros comandos unificados estadounidenses por todo el mundo, su nuevo comandante, el general Ralph "Ed" Eberhart (que es también Comandante de NORAD), respondió que la principal diferencia residía en el hecho de que, puesto que era responsable del territorio de Estados Unidos, el Comando del Norte debería proveer un apoyo integrado para las autoridades civiles, incluidos el Presidente y el Ministro de Defensa. Agregó que habría que mejorar las relaciones con las autoridades policiales locales para detectar y prevenir los actos terroristas y para formar a las personas que intervienen en casos de emergencia y colaborar con ellas.

Dada la falta de precisiones relativas a las repercusiones del Comando del Norte para las relaciones entre Canadá y Estados Unidos en materia de defensa, los observadores han reaccionado de forma diferente. Lloyd Axworthy, ex Ministro de Asuntos Exteriores, previno al Comité en Vancouver con respecto a las "crecientes presiones con vistas a una integración militar". Teniendo en cuenta las presiones simultáneas ejercidas para lograr la integración económica, el Sr. Axworthy dijo al Comité lo siguiente:

> [...] la integración entre los dos [...] crea, pienso yo, una serie de cuestiones muy importantes a las que deben responder los canadienses en cuanto al grado en el que mantendremos nuestra capacidad para maniobrar, nuestra libertad de elección, y nuestra capacidad para emitir juicios sobre la base de lo que consideramos que son nuestros propios intereses y nuestros propios valores. Es importante no tratar estas cosas aisladamente, sino ver el efecto en cascada, que hay que examinar considerando todas sus consecuencias[63].

Michael Byers, profesor canadiense de derecho en la Universidad Duke, ha publicado un estudio titulado *Canadian Armed Forces Under U.S. Command,* encargado por el Liu Centre for the Study of Global Issues, que dirige el Sr. Axworthy, en la Universidad de Colombia Británica. En este estudio, que tuvo una gran resonancia, el Sr. Byers señala toda una gama de cuestiones jurídicas y otros problemas que *podrían* surgir si Canadá aceptara una mayor "integración" con las fuerzas militares estadounidenses, sin sopesar las consecuencias. El Profesor Byers presentó al Comité en estos términos las principales conclusiones y recomendaciones del estudio: "Hay muchísimas preguntas y no tantas respuestas, pero esto refleja por sí solo la incertidumbre de la situación a la que nos enfrentamos". Agregó lo siguiente: "Estados Unidos no es malintencionado, pero es posible que ninguno de los dos preveamos los problemas"[64].

Jim Fergusson calificó de "histerismo" el pensar que Estados Unidos estuviera "dándole órdenes" a Canadá o el temer las repercusiones del Comando del Norte[65]. Asimismo el Dr. Granatstein rechazó los argumentos de los Sres. Axworthy y Byers,

---

62 Sargento jefe Bob Haskell, "NORTHCOM Chief: Guard Key to Homeland Defense", *AirLINK News*, 10 de septiembre de 2002.

63 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

64 Ibíd.

65 *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

afirmando que no habían entendido bien el Comando del Norte y observando que se trataba de una estructura estadounidense interna. Sin embargo, también disintió de sus argumentos más amplios sobre la cuestión de la soberanía canadiense, expresándose de este modo al respecto:

> Las preocupaciones del Sr. Axworthy son, muy sencillamente, erróneas; y sin duda, no velan por los intereses de la defensa de Canadá y del continente. En efecto, los canadienses tienen que expresar sus inquietudes acerca de una mayor integración con los militares de Estados Unidos, pero en su anhelo de seguir siendo una nación soberana, no deben olvidar lo que está en juego. Teniendo en cuenta que casi el 90% de nuestro comercio se dirige a Estados Unidos o pasa por este país, nuestro bienestar depende del mantenimiento de buenas relaciones con la superpotencia vecina[66].

Como hemos señalado anteriormente, el Dr. Granatstein ha argumentado igualmente que Canadá no tenía efectivamente más alternativa que satisfacer las exigencias de Estados Unidos, formuladas hace mucho tiempo, con respecto a la defensa antimisiles y al presupuesto de defensa. En función de esta evaluación polémica, formula la siguiente proposición:

> [...] Ottawa debería, con toda lógica, favorecer la creación de un acuerdo NORAD ampliado que cubra las fuerzas terrestres y navales de los dos países y preserve la posición de Canadá en el NORAD binacional.
>
> Estas sugerencias van en contra de las preocupaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá acerca de la soberanía y la autonomía, y el Ministerio de Hacienda teme probablemente que, si Canadá ampliara el NORAD para cubrir la defensa del territorio nacional, las presiones de Estados Unidos que preconizan un presupuesto más grande en materia de defensa podrían ser demasiado fuertes como para pasarlas por alto. No obstante, hay que abordar la cuestión exactamente como el sistema nacional de defensa antimisiles. Estados Unidos está decidido a mejorar su defensa interior y seguramente va a abordar esta cuestión, como debe hacerlo, desde una perspectiva continental. [...]
>
> Por consiguiente, Canadá tiene la opción de permitir a los estadounidenses planificar la utilización del territorio canadiense o de participar en las decisiones[67].

Aunque el Comando del Norte es una iniciativa estrictamente estadounidense, tendrá repercusiones para Canadá. Además, un grupo de expertos estadounidenses señaló lo siguiente en septiembre de 2002:

> Debido a su naturaleza clasificada, el proceso de examen creó indefectiblemente preocupaciones pertinentes para los representantes canadienses. Por necesidad, los canadienses no fueron informados oficialmente del plan propuesto para el

---

66 *Testimonios*, Reunión N° 79, 8 de mayo de 2002.

67 Ibid.

> nuevo comando hasta el mes de enero, cuando fue aprobado por el Presidente Bush, lo que dio a los medios de comunicación canadienses meses para emitir hipótesis sobre las posibles repercusiones del nuevo mando, según los acuerdos de seguridad mutua. La creación de un mando así de importante afectaría la forma y el funcionamiento del NORAD, pero no se sabe en qué medida exacta[68].

De hecho, las fuerzas estadounidenses favorecerían *efectivamente* la ampliación de las funciones del NORAD a fin de incluir las fuerzas navales y terrestres, dado que las fuerzas estadounidenses estarían combinadas bajo un solo mando. Estos expertos han descrito las repercusiones en estos términos:

> Las autoridades estadounidenses desearían que el alcance operacional del NORAD — que se limita actualmente a las advertencias en caso de ataques de misiles, así como a la detección de estos ataques y a la defensa contra las amenazas aéreas como los bombarderos — ampliado para incluir el apoyo marítimo, terrestre y civil. Así, la estructura de organización del NORAD sería, a grosso modo, paralela a la del nuevo Comando del Norte, que comprenderá los elementos aéreos, terrestres y marítimos, así como el apoyo civil [69].

El Comité observa que durante sus reuniones con los altos funcionarios estadounidenses en Washington, Frank Miller, del Consejo Nacional de Seguridad, señaló que Estados Unidos desearía que Canadá cooperase en la medida de lo posible, dado que la defensa común es siempre más eficaz; Estados Unidos desearía igualmente entablar conversaciones con México.

En cualquier caso, un equipo de negociadores canadienses rechazó la idea de que el NORAD asumiera funciones terrestres y marítimas. Dicho equipo estaba dirigido por representantes del Ministerio de Defensa Nacional —que incluye la Defensa Civil de Canadá (OCIPEP, por sus siglas en inglés)— así como por funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. Para apoyar su posición, el equipo señaló que la necesidad de actuar inmediatamente en caso de amenaza aérea no valía para las amenazas marítimas y terrestres. Según los testimonios ante un comité parlamentario, en agosto de 2002, y los informes publicados posteriormente, el equipo acordó la creación de un pequeño grupo binacional de planificación y de vigilancia, que sería instalado en la sede del NORAD, y que trabajaría al mismo tiempo en la planificación para casos de emergencia —como la reacción en caso de catástrofe natural o incidente terrorista que implique armas de destrucción masiva— y en la vigilancia permanente. Comentando las recientes críticas formuladas acerca de la seguridad a lo largo de las costas y en los puertos, el Teniente General George Macdonald, Jefe Adjunto del Estado Mayor de la Defensa canadiense, se expresó de la siguiente forma en una conferencia celebrada en septiembre de 2002: "Los aspectos marítimos se elaborarán de forma más rigurosa a corto plazo que los aspectos terrestres"[70]. El Ministro de Defensa

---

[68] Cundari et al., *The U.S.-Canada Strategic Partnership in the War on Terrorism*, Center for the Study of the Presidency, 2002, págs. 8-9.

[69] Ibid., pág. 12.

[70] Robert Fife y Sheldon Alberts, "Canada, U.S. Devise Joint Military Unit", *National Post*, 17 de septiembre de 2002, pág. A-1.

Nacional indicó igualmente que las negociaciones estaban en curso a fin de autorizar a las fuerzas militares canadienses y estadounidenses a cruzar la frontera rápidamente a petición del otro país, para colaborar en las intervenciones en casos de emergencia. El 9 de diciembre de 2002, el Gobierno canadiense anunció el establecimiento de un Grupo de planificación binacional. Este grupo, cuya duración inicial es de dos años, estará dirigido por un canadiense.

Un grupo de planificación y de vigilancia tal plantea menos cuestiones que la ampliación de las funciones del NORAD. Sin embargo, se plantean ciertas cuestiones como la búsqueda más amplia de una "interoperabilidad" aún mayor. El profesor Byers ha señalado al Comité en Vancouver lo siguiente:

> [...] usted regresará a Ottawa y probablemente le dirán que el plan que el Ministerio de Defensa de Estados Unidos quiere implementar se llama una célula política, lo que supone simplemente enviar 50 o 100 oficiales canadienses [...] para asegurar una estrecha colaboración con Estados Unidos.
>
> En mi opinión, sin una explicación detallada de la forma en que eso funcionaría, esta célula política plantea exactamente los mismos problemas potenciales que cualquier otra forma de cooperación militar estrecha. Es necesario hacer las mismas preguntas y encontrar respuesta a ellas. Sea cual sea el término utilizado, la cuestión es saber si las políticas y la libertad de actuación de Canadá se verían comprometidas en caso de situación de crisis. Si una célula política significa que la fragata canadiense a 400 millas a lo largo de la Isla de Sable haría una maniobra sobre la que el Gobierno de Canadá no hubiera sido consultado, entonces esto es sinónimo de control operacional o de mando[71].

Joel Sokolsky, Decano de la Facultad de Artes en el Colegio Militar Real, en Kingston, destacó que esperamos una reacción inmediata sobre los acuerdos relativos a las situaciones de emergencia. En sus propias palabras: "El momento de poner en tela de juicio estos acuerdos no es cuando sobreviene una crisis [...] Dado este tipo de acuerdos, Estados Unidos espera que Canadá, dado el caso de una emergencia que lo amenazara, pida ayuda a las tropas estadounidenses, si no puede controlar la situación"[72].

Por ésta y otras razones, Danford Middlemiss y Denis Stair, politólogos de la Universidad Dalhousie, han expuesto recientemente que "una participación permanente en el marco de la interoperabilidad que conlleva el NORAD, implica una serie de costos, algunos de los cuales son políticos y otros financieros". Los canadienses han elegido asumir estos costos con relación al NORAD. Sin embargo, los politólogos han agregado que "las dimensiones políticas de la interoperabilidad militar con Estados Unidos necesitan quizás a partir de ahora más atención de la que han recibido en el pasado"[73].

---

71 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

72 Daniel LeBlanc, "Plan Joint Troop Action in Detail, Experts Warn, "*The Globe and Mail*, 29 de agosto de 2002.

73 Danford W. Middlemiss y Denis Stairs, "The Canadian Forces and the Doctrine of Interoperability: The Issues", *Policy Matters*, Volumen 3, N° 7, Instituto de Investigaciones de Políticas Públicas, junio de 2002, págs. 19 y 13.

El Comité cree que en el contexto actual de aumento de amenazas terroristas, los canadienses pueden aceptar la necesidad de aumentar la vigilancia y la planificación para casos de emergencia. Sin embargo, nada acaba de justificar aún la necesidad de ampliar el papel del NORAD, lo que exigiría, como mínimo, un debate exhaustivo antes de la próxima renovación del acuerdo NORAD.

Recomendación 11

El Gobierno debería hacer públicos todos los acuerdos pertinentes en virtud de los cuales los planificadores militares canadienses participarán en los trabajos del grupo de vigilancia y planificación recién propuesto y que debería estar asignado en la sede del NORAD. Con el fin de que la utilidad y las grandes repercusiones de este grupo sean objeto de un debate público exhaustivo, el Gobierno debería también preparar y presentar un informe sobre el trabajo de este nuevo grupo antes de la próxima renovación del acuerdo NORAD.

La defensa antimisiles

[...es] en efecto muy difícil para el gobierno canadiense rechazar cualquier proposición importante en materia de defensa que el gobierno de Estados Unidos presente con convicción como esencial para la seguridad de América del Norte[74] .

Brooke Claxton,
Ministro de Defensa Nacional, 1953

La posición de Asuntos Exteriores en esta relación con Estados Unidos consistía en impedir todo lo que pudiera parecerse a un desafío directo a los deseos estadounidenses en materia de seguridad. La táctica habitual consistía en conceder lo que no podía ser rechazado pero dejando una puerta abierta para reexaminar o diluir las partes del acuerdo consideradas contrarias a los propios intereses de Canadá[75].

Arthur Andrew,
Ministerio de Asuntos Exteriores, 1947-1978.

La construcción de sistemas de defensa contra los misiles balísticos ha sido una cuestión compleja y polémica durante decenios, tanto en Estados Unidos como en los países aliados como Canadá. Sin embargo, George Lindsey, antiguo alto funcionario del Ministerio de Defensa Nacional, señaló ante el Comité que la defensa antimisiles en el contexto actual:

> [...] tiene repercusiones muy importantes para Canadá en diferentes campos. La principal es la defensa de América del Norte contra un ataque intercontinental, pero no es la única [...] Debemos inquietarnos igualmente por las operaciones que se realizan en el extranjero, donde es muy probable que se utilicen misiles balísticos, pero éstos serán armas tácticas de alcance más corto, probablemente no armas nucleares. No obstante, es muy probable que los soldados canadienses

---

[74] Citado en Joel Sokolsky, "The Future of North American Defence Cooperation", *International Journal* 46 (invierno 1990-91).

[75] Arthur Andrew, *The Rise and Fall of a Middle Power: Canadian Diplomacy from King to Mulroney*, Toronto, James Lorimer and Company, 1993, pág. 52.

> participen en estas operaciones. Un tercer elemento, que quizás está más vinculado a las deliberaciones de su comité, es el de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. No se trata simplemente de defensa o de seguridad, sino también de intercambios de información y cooperación en la utilización de la alta tecnología, lo que un día será muy importante, incluso más que hoy día, para la explotación del espacio. Por último, hay repercusiones de la defensa nacional antimisiles estadounidense sobre la proliferación de las armas y sobre el control de armamento[76].

La controversia que rodea la defensa antimisiles culminó en el decenio de 1980, cuando el presidente Ronald Reagan anunció una "Iniciativa de defensa estratégica" (IDS) para crear un sistema de defensa antimisiles en el espacio. Considerado por muchos como demasiado complejo en el plano tecnológico para ser realizable, este proyecto de "Guerra de las galaxias" habría contravenido, según los críticos, al Tratado estadounidense-soviético de 1972 sobre los misiles antibalísticos (ABM), que había prohibido cualquier sistema de defensa antimisiles de envergadura. Además, el proyecto violaba un acuerdo tácito sobre la protección del espacio con fines pacíficos y constituía una provocación susceptible de volver a lanzar la carrera de armas nucleares. El Gobierno de Mulroney rechazó participar oficialmente en el IDS, pero permitió que las empresas canadienses lo hicieran.

La Administración de Clinton rechazó la idea de un sistema de defensa antimisiles en el espacio. No obstante, dado que Saddam Hussein hizo uso de misiles SCUD durante la Guerra del Golfo de 1990-1991, Estados Unidos continuó las investigaciones sobre los sistemas tácticos de corto alcance. En 1998, la comisión presidida por Donald Rumsfeld presentó su informe en el que se advertía de la "posibilidad" (más que la probabilidad) de que los Estados fuera de la ley *pudieran* adquirir misiles balísticos con ayuda externa, mientras que Corea del Norte sorprendía al mundo con sus pruebas de misiles de varias etapas. Por consiguiente, el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley que *exigía* el despliegue de un sistema nacional de defensa antimisiles eficaz "tan pronto como la tecnología lo permita". La Administración de Clinton esperaba preservar el Tratado ABM negociando con Rusia las modificaciones que le permitieran desplegar un sistema terrestre limitado, concebido para protegerse contra la amenaza de los "Estados fuera de la ley" y de cualquier lanzamiento accidental por Rusia o China.

La Administración Clinton ha reconocido que las consideraciones diplomáticas —específicamente, las consecuencias sobre las negociaciones acerca del control de armamento— serían un factor importante en las decisiones en materia de defensa antimisiles. Además de la oposición de Rusia y China, muchos aliados de Estados Unidos se han mostrado en desacuerdo con la amenaza de los "Estados fuera de la ley" y sencillamente no estaban convencidos de que las ventajas de un sistema tal de defensa compensaran sus costos diplomáticos, financieros y de otro tipo.

---

[76] *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

El apoyo de Canadá habría servido a la Administración de Estados Unidos en dos aspectos: políticamente, puesto que sería difícil convencer a otros aliados de un ataque creíble de misiles contra América del Norte si el otro aliado continental no estaba de acuerdo; y quizás técnicamente, ya que un acuerdo con Canadá significaría que el sistema podría estar controlado a través de las instalaciones existentes de NORAD. El Gobierno canadiense no estaba muy convencido, y como el Gobierno estadounidense no solicitó nunca oficialmente la participación de Canadá, nuestro Gobierno no se vio forzado a tomar una decisión.

Rusia se negó a modificar el Tratado ABM, y la Administración de Clinton acabó aplazando su decisión con respecto a una defensa antimisiles, alegando los progresos insuficientes tanto en el plano técnico como en el diplomático. La nueva Administración Bush llegó al poder argumentando que la amenaza más importante contra la seguridad de Estados Unidos provenía de los Estados fuera de la ley equipados de armas de destrucción masiva y misiles para lanzarlas.

Paradójicamente, las dos partes en el debate sobre la defensa antimisiles afirmaron que el 11 de septiembre les había dado la razón. Los oponentes a tales sistemas señalaron que, si éstos hubieran estado construidos (lo que habría supuesto un gran costo, financiero y de otro tipo), no habrían impedido los atentados, que fueron perpetrados no por Estados fuera de la ley con la ayuda de misiles de alta tecnología, sino por terroristas que secuestraron aviones comerciales. Como Carolyn Bassett, de la Alianza Canadiense por la Paz, declaró ante el Comité en Toronto:

> [...] durante el período que siguió a los acontecimientos del 11 de septiembre, nos sorprendió mucho constatar un interés renovado con respecto a la elaboración de un programa de defensa antimisiles. Sobre todo cuando sabemos que dicho programa no habría podido impedir los atentados de ese día, y que sería prácticamente inútil para proteger a Estados Unidos contra un ataque nuclear por una organización terrorista.
>
> [...] ninguna organización terrorista tendría la capacidad para elaborar un dispositivo de lanzamiento de este tipo. Sería imposible elaborar un mecanismo tal en secreto. Cualquier proyecto de esta envergadura sería público y notorio, y es de suponer que se acabaría con él mucho antes de que llegara a esa etapa.
>
> [...] el gasto que representa la elaboración de un mecanismo tal no tiene sentido, sobre todo cuando consideramos que este dinero podría utilizarse para otros proyectos que tendrían un resultado mucho más inmediato y positivo sobre la seguridad en América del Norte y en todo el mundo[77].

Los defensores de una defensa antimisiles consideraron los atentados como una prueba de que Estados Unidos era vulnerable. La prioridad inmediata de Estados Unidos después de los atentados era la lucha contra el terrorismo, pero Stephen Flynn del Council on Foreign Relations declaró lo siguiente ante el Comité en noviembre de 2001,

---

[77] *Testimonios*, Reunión N° 79, 8 de mayo de 2002.

con relación a la defensa antimisiles: "Es casi una cuestión de religión en Estados Unidos, y por tanto se va a seguir hablando de ello, pero sin duda con menos ardor"[78]. Por otra parte, a pesar de la atención suscitada por el terrorismo, la Administración de Bush no ha abandonado la idea de una defensa antimisiles. En enero de 2002, el Presidente Bush hizo una conexión entre ésta y el terrorismo en su discurso sobre el Estado de la Unión, calificando a Irak, Irán y Corea del Norte como Estados que constituyen el "eje del mal", dedicados a la elaboración de armas de destrucción masiva y de misiles, que podrían después pasar a manos de los terroristas. Concretamente, la Administración ha anunciado que buscaría la puesta a punto de un sistema "por capas sucesivas" que podría incluir elementos terrestres, marítimos o aéreos. Ha suprimido la palabra "nacional" del antiguo término Defensa Antimisil Nacional (NMD, por sus siglas en inglés), para reconocer que tal sistema de defensa podría compartirse con los aliados, y ha eliminado la distinción entre la investigación sobre los sistemas "estratégicos" y la investigación sobre los sistemas "tácticos". Asimismo ha aumentado el presupuesto global para la defensa antimisiles en aproximadamente un 50%[79].

El respetado Instituto Internacional de Estudios Estratégicos explicó lo siguiente, en mayo de 2002, en un artículo titulado "Bin Laden Kills the ABM Treaty":

> Los acontecimientos del 11 de septiembre resolvieron la cuestión. Los atentados exacerbaron el sentimiento de vulnerabilidad del pueblo estadounidense y minaron completamente los esfuerzos de los demócratas del Senado por desafiar el deseo de la Administración de retirarse del Tratado ABM. Al estadounidense medio, le importaba poco que los atentados se hubieran perpetrado mediante el uso de aviones civiles en vez de misiles balísticos. Era necesario reforzar todas las defensas contra estos enemigos irracionales, que parecían estar dispuestos a hacer cualquier cosa por atacar a Estados Unidos. Por consiguiente, la oposición en el país [...] quedó casi muda. En el ámbito internacional, la decisión estratégica del Presidente ruso Vladimir Putin de alinearse con Washington en la campaña contra el terrorismo mundial, dio a Estados Unidos mayor confianza en sí mismo sobre su intención de retirarse del Tratado ABM sin comprometer otros aspectos de la relación entre Estados Unidos y Rusia. [...] Se ha demostrado que este cálculo fue acertado[80].

El Presidente Putin anunció que, si bien seguía creyendo que la decisión tomada por Estados Unidos era un "error", ésta no amenazaba la seguridad de la Federación de Rusia. La eliminación del obstáculo jurídico impuesto por el tratado ABM y la aceptación de Rusia de los planes de Estados Unidos minaron gravemente los argumentos de los oponentes a un régimen de defensa antimisiles. No obstante, éstos han retomado esos argumentos, señalando que ese sistema no es realmente necesario. Observan, por ejemplo, que los organismos de inteligencia estadounidenses dieron a entender, en diciembre de 2001, que era más probable que Estados Unidos fuera atacado con armas de destrucción masiva sin la intervención de misiles, porque estas armas "son menos

---

78 *Testimonios*, Reunión N° 46, 27 de noviembre de 2001.

79 Bradley Graham, "Missile Defense Choices Sought", *Washington Post*, 3 de septiembre de 2002, pág. A01.

80 *Strategic Survey 2001/2002*, Londres, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, 2002, pág. 21.

costosas, más fáciles de obtener, más confiables y más precisas. Además pueden utilizarse sin hacer mención de la fuente"[81].

Los oponentes de los planes de defensa antimisiles de Estados Unidos apuntan que, mientras que Rusia no considera que estos programas sean una amenaza para su seguridad, China se muestra inquieta al respecto. Aunque China no dispone de medios comparables a los de Estados Unidos y Rusia en cuanto a los arsenales nucleares, si China decidiera aumentar considerablemente su escaso arsenal de misiles balísticos de una veintena de misiles de largo alcance, a fin de intentar mantener una fuerza disuasiva eficaz, probablemente esto podría incitar a India, su rival, y por ende a Pakistán, a incrementar sus arsenales de misiles. Como Kerry Duncan McCartney, de Project Ploughshares Calgary, declaró ante el Comité: "según las fuentes publicadas, el análisis de la situación en Asia, en lo que se refiere a China con respecto a Pakistán y a India, está aceptado bastante bien en términos generales. Nos arriesgamos a desestabilizar el mundo adoptando un régimen de defensa antimisiles"[82]. En la práctica, dos puntos preocupan sin duda de la misma forma al Gobierno chino. En primer lugar, se inquieta por las repercusiones de la intensificación de la investigación sobre los sistemas de defensa contra misiles de teatro de operaciones, los cuales podrían proporcionarse tarde o temprano a Taiwán. En segundo lugar, teme que los programas de defensa antimisiles puedan llevar a la implantación de armas en el espacio —una situación a la que se opone China, que es una potencia espacial en desarrollo.

En un plano más general, los antiguos temores acerca de las consecuencias de una defensa antimisiles en el régimen multilateral de control de armas se han visto calmados, en parte, por la eliminación de la restricción del tratado ABM. En conjunto, son muchos los que siguen temiendo que un sistema de defensa antimisiles por capas sucesivas podría conducir con el tiempo a la implantación de armas en el espacio, lo que contravendría a los acuerdos internacionales. El Embajador para el desarme, Chris Westdal, dijo ante el Comité lo siguiente, en abril de 2002: "Concedemos una gran prioridad a la prevención de la implantación de armas en el espacio, la cual debe distinguirse de la militarización, que ya ha tenido lugar". Continuó con el siguiente análisis:

> [...] No creo que prevalezcan los argumentos en favor de la creación de un santuario espacial, en el que las armas estén excluidas. Sin embargo, tendremos que expresarnos con claridad acerca de los intereses de seguridad que serán servidos o que, por el contrario, se verán comprometidos por tal prohibición de la implantación de armas en el espacio, así como por las repercusiones económicas crecientes que representa, para el mundo entero, nuestra dependencia cada vez mayor en lo que se refiere a los satélites [...] Según nuestro propio análisis, los costos de la implantación de armas en el espacio, sobrepasarían con creces las

---

81 Declaración de Robert Walpole, durante la audiencia sobre la "CIA National Intelligence Estimate of Foreign Missile Development and the Ballistic Missile Threat Through 2015", ante el Subcomité del Senado sobre Seguridad Internacional, Proliferación, y Servicios Federales, 11 de marzo de 2002, pág. 2.

82 *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

> ventajas militares que podrían obtenerse. Estas son cuestiones que requieren un análisis más profundo, y este tipo de análisis es lo que recomendamos[83].

Entre los testigos que sostuvieron que Canadá debería apoyar un sistema de defensa antimisiles, pocos insistieron sobre una amenaza dirigida por un Estado fuera de la ley contra Estados Unidos o Canadá. En efecto, han sostenido que, si bien la idea de una defensa antimisiles no es todavía una *buena* idea, las ventajas de apoyarla ahora superan los costos, sobre todo si el hecho de no adoptar tal sistema pudiera comprometer las relaciones en el marco del NORAD, e incluso en un marco de defensa más amplio. Como ha indicado el Dr. Granatstein: "La mayoría de los representantes canadienses minimiza la amenaza de los Estados fuera de la ley y se inquietan frente al unilateralismo estadounidense. Casi nadie derramaría ni una lágrima si fracasaran las investigaciones para producir un sistema de defensa útil". Sin embargo, agregó: "Si Canadá decide oponerse al sistema de defensa NMD por razones morales, [...] los canadienses en el NORAD ya no podrán participar plenamente en el proceso de alerta y de evaluación. Las consecuencias son claras: los estadounidenses podrían preferir poner fin al mando integrado que representa el NORAD o confiar el sistema NMD a su mando espacial, y quizás incluso integrarlo en el mando estratégico de Estados Unidos. A efectos prácticos, el desmantelamiento del NORAD privaría a Canadá de toda influencia sobre la defensa aérea continental y tendría casi con seguridad repercusiones en la enorme cantidad de información que Canadá recibe de fuentes estadounidenses".

Según Granatstein: "Por otra parte, si Canadá acepta el sistema NMD, y la defensa antimisiles se integra al NORAD, la influencia canadiense podría aumentar. Nadie sugiere que Canadá adquirirá la autoridad absoluta en cuanto al sistema NMD si es el NORAD quien lleva la voz cantante; pero Canadá tendrá derecho a la consulta; derecho a la participación; y derecho a ocupar un lugar en la mesa a la hora de tomar decisiones". Por lo tanto, llegó a la siguiente conclusión: "Como es casi seguro de que Estados Unidos, bajo la Administración de Bush, seguirá adelante, Canadá debe elegir entre el sentido moral y el sentido práctico, y en tales circunstancias, cuando el valor moral sólo enojará a la Administración de Bush y perjudicará los intereses canadienses, no hay otra elección posible. Quizás sea demasiado tarde para obtener una máxima ventaja; sin embargo, cuanto más pronto acceda Canadá a apoyar la decisión sobre el sistema NMD, mejor será"[84].

Por otro lado, el Dr. George Lindsey dio el siguiente consejo al Comité:

> Yo me esforzaría por mantener nuestro compromiso en NORAD, y esto podría suponer que desempeñemos un papel más grande del que habríamos deseado en el sistema nacional de defensa contra los misiles. Después, si los estadounidenses nos pidieran con insistencia que hiciéramos más, mi consejo sería que nos centrásemos en los misiles de corto alcance y las observaciones hechas por satélite, cuya ventaja para nosotros sería que podemos utilizarlos para

---

83 *Testimonios*, Reunión N° 72, 25 de abril de 2002.

84 *Testimonios*, Reunión N° 79, 8 de mayo de 2002.

> informarnos sobre qué está ocurriendo en nuestro propio país. Para sacar provecho de algo normalmente hay que pagar un poco y hacer algunas concesiones; pero eso no es precisamente lo mismo que jugar al lobo malo e intentar desencadenar una Tercera Guerra Mundial, lo cual no queremos hacer.

Es probable que la mayoría de los observadores estén de acuerdo en que el análisis de costos-beneficios de un sistema de defensa antimisiles ha cambiado considerablemente durante el último año: aunque la mayoría de los aliados probablemente todavía no daría prioridad a un sistema tal, el riesgo de pérdida es mucho menor ahora que el Tratado ABM ya no constituye un obstáculo jurídico y que Rusia ha aceptado los planes de defensa antimisiles de Estados Unidos.

En el siguiente capítulo, el Comité desaconseja la práctica de vincular cuestiones no relacionadas. Al mismo tiempo, Stéphane Roussel nos advirtió que si se cedía sobre un aspecto de las preocupaciones de Estados Unidos en materia de seguridad en América del Norte, el Gobierno de Canadá podría tener más flexibilidad a largo plazo sobre otros aspectos, expresándose de este modo al respecto:

> [...] la defensa del territorio nacional es un concepto que va a guiar la política exterior de Estados Unidos durante los próximos años, y la defensa antimisiles es un componente central de esa política.
>
> [...] la defensa antimisiles no [va] a afectar tanto la vida cotidiana de los canadienses como, por ejemplo, el perímetro de seguridad, que es otro componente de la defensa del territorio nacional. [...] Sería mejor que el Gobierno canadiense aceptara algunos compromisos en el campo de la defensa antimisiles para demostrar su buena fe en Washington y decir que el país está preparado para contribuir en la defensa de América del Norte, aunque eso ponga en tela de juicio ciertos aspectos de la política de control de armamentos e incluso si eso pudiera causar cierta inquietud en el ámbito internacional. El hecho de decir sí a la defensa antimisiles puede darnos cierta flexibilidad que nos permita negociar otros aspectos que puedan repercutir mucho más directamente en la vida de los canadienses. Y aquí me refiero al perímetro de seguridad, al control de fronteras y a la aplicación de las leyes. La armonización de políticas es algo que afectará mucho más la vida del ciudadano canadiense que la defensa antimisiles.
>
> [...] Si pudiéramos negociar, tendería a hacer muchas más concesiones en cuanto a la defensa antimisiles, con la esperanza de ganar un margen de maniobra cuando se discutan otros aspectos del perímetro de seguridad, lo que nos permitiría preservar lo que importa verdaderamente a los canadienses, como el sistema de salud, la inmigración, la *Ley sobre las armas de fuego* y el agua potable. Todos estos aspectos deben preservarse y es posible que podamos ganar cierta flexibilidad por este lado[86].

Lamentablemente, como el profesor Eliot Cohen, de la Universidad Johns Hopkins y antiguo alto funcionario de la defensa de Estados Unidos, lo resumió recientemente,

---

[85] *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

[86] *Testimonios*, Reunión N°. 77, 7 de mayo de 2002.

estas son las lecciones que hay que sacar de decenios de controversia acerca de la defensa antimisiles:

> En primer lugar, el instinto de defender su patria contra un ataque de misiles de largo alcance es duradero, y, en el último análisis, imperioso. En segundo lugar, sigue sin demostrarse que tenemos la capacidad tecnológica para hacerlo [...] La gente tiende a obsesionarse con la lógica de la defensa antimisiles o con su tecnología, pero nunca tienen a ambas en cuenta [...] Este dilema explica por qué [...] esta cuestión seguirá siendo objeto de un diálogo de sordos[87].

La cuestión de cuál sea la mejor forma de hacer frente a la amenaza de misiles constituye un reto, y los miembros del Comité han luchado por lograr cierto grado de consenso acerca del mismo. Los misiles presentan un peligro real, y en primer lugar, hay que intensificar los esfuerzos diplomáticos multilaterales para resolver el problema. Como ha planteado Ernie Regehr de Project Ploughshares: "Los misiles constituyen una amenaza mundial. Cualquiera que amenace con utilizarlos para lanzar armas de destrucción masiva cometería un error; deberíamos decir que actuaría mal. Para protegerse de tal amenaza, se requieren normas y una intervención internacionales [...]"[88].

Por otra parte, si bien las ventajas de un sistema de defensa antimisiles se harán aparentes en varios años, la cadena de acontecimientos recientes ha reducido considerablemente los costos diplomáticos y otros costos asociados con el establecimiento de dichos sistemas. El Gobierno de Canadá sin duda no daría prioridad al establecimiento de un sistema de este tipo, pero su estrecha alianza con Estados Unidos le obliga a tomar en serio el sentimiento de vulnerabilidad de los estadounidenses.

Recomendación 12

El Gobierno no debería tomar ninguna decisión sobre los sistemas de defensa antimisiles desarrollados por Estados Unidos, puesto que la tecnología todavía no se ha probado y se desconocen los detalles de su despliegue. Sin embargo, el Gobierno debería continuar fiscalizando el desarrollo de este programa con el Gobierno de Estados Unidos y seguir oponiéndose a la implantación de armas en el espacio.

---

87 Eliot A. Cohen, "Recent Books on International Relations", *Foreign Affairs*, volumen 81, N°. 3, mayo/junio 2002, pág. 158.

88 Ernie Regehr, "Getting Serious About the Ballistic Missile Threat", *Ploughshares Monitor*, primavera de 2002.

Los gastos en materia de defensa

Existe una línea de demarcación más allá de la cual es necesario realizar un verdadero esfuerzo hercúleo para justificarse, y creo que el ejército canadiense se sitúa ya por debajo de esta línea. [...] Entramos por tanto en un círculo vicioso donde las necesidades de fondos aumentan constantemente hasta que los políticos bajan los brazos y dicen que no podríamos justificar nunca ese nivel de gastos; de forma que abandonan y dejan en manos de los estadounidenses la defensa de América del Norte. Sin embargo, es peligroso pensar así, porque Canadá ha reconocido desde hace mucho tiempo que, para mantenerse en juego y mantener su relación privilegiada con Estados Unidos, ha debido desarrollar una capacidad militar mínima. Canadá ha caído ahora por debajo de este mínimo.[89].

Dwight Maso, Copresidente de Estados Unidos

Comisión Permanente Mixta de Defensa Canadá-Estados Unidos, 1994-2001.

La cuestión de la defensa antimisiles es un asunto particular, pero el de los gastos en materia de defensa suscitó un interés más general durante diversas audiencias celebradas por el Comité. Por una parte, desde hace decenios, Estados Unidos sostiene que sus aliados deben gastar más en su defensa compartida, aunque la antigua expresión "distribución de la carga" ha sido reemplazada por "distribución de responsabilidades".

Desde hace algunos años, y en particular desde el enorme aumento de los gastos de Estados Unidos en materia de defensa tras los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos ha seguido sosteniendo que todos sus aliados tienen que aumentar sus gastos en materia de defensa. En este contexto general, los críticos señalan que Canadá es uno de los países de la OTAN que gasta menos en defensa. Asimismo observan que incluso el Jefe de Estado Mayor de la Defensa ha declarado que el *statu quo* "es insostenible".

En el contexto de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, el Embajador de Estados Unidos, Paul Cellucci, ha "rogado" en repetidas ocasiones al Gobierno canadiense que aumente sus gastos en materia de defensa. Como ha indicado varias veces: "La única instrucción que el Secretario de [Estado Colin] Powell me dio antes de venir a Canadá fue "convencer a los canadienses para que gasten más en defensa"[90]. Varios testigos han sostenido que Canadá debe finalmente aumentar sus gastos en materia de defensa si quiere que Estados Unidos lo tome en serio en lo que se refiere a la defensa y la seguridad. Por ejemplo, Jack Granatstein planteó lo siguiente: "Hemos ahorrado dinero que deberíamos haber gastado en defensa y lo hemos utilizado en otras cosas, y los estadounidenses nos han defendido. ¿Cómo podemos hablar de soberanía en una situación como la que vivimos?". Y continuó así:

> Me gustaría que alcanzáramos lo más pronto posible la media de los gastos de los países de la OTAN en materia de defensa, es decir el doble de lo que nosotros

---

89 "The U.S.-Canada Strategic Partnership in the War on Terrorism", Washington, Center for the Study of the Presidency, septiembre de 2002, pág. 17.

90 Geoffrey Scotton, "Military Spending Gains Ground: U.S. Envoy's Criticism Wins Supporters", *Calgary Herald*, 26 de septiembre de 2002.

> dedicamos, el 2,2% del PIB, en vez del 1,1%. Si lo hacemos, si aumentamos el número de nuestros soldados hasta 80.000 o incluso a 85.000, ponemos 10.000 personas más en el ejército, entre 5.000 y 8.000 más en la marina, y los 10.000 restantes en la aviación, y conseguimos el nuevo equipo que necesitamos, sólo entonces tendremos la capacidad para desempeñar un papel en el mundo. No se tratará únicamente de asegurar el mantenimiento de la paz; desempeñaremos un papel en la defensa de América del Norte, y un mejor papel en las operaciones de la OTAN en Bosnia, y posiblemente en otro lugar. Actualmente esto resulta imposible sin ejercer terribles presiones sobre los hombres y mujeres de nuestras Fuerzas Armadas.
>
> La calidad de vida de las Fuerzas Armadas de Canadá ha empeorado de manera espectacular. Las cifras no pueden mantenerse al nivel actual de 54.000, que constituyen la verdadera totalidad de las Fuerzas Armadas de Canadá. De aquí a dos o tres años, perderemos un gran número de nuestros suboficiales y oficiales, que han alcanzado el límite de edad.
>
> La verdad es que estamos a punto de convertirnos en un país prácticamente sin defensa. Si esto ocurre, no se tratará ya de defender América del Norte, ni de proteger nuestra soberanía. Simplemente tendremos que contar con Estados Unidos para todo. En estas circunstancias no podemos seguir siendo un Estado soberano[91].

Se han presentado varios argumentos como respuesta, que tratan principalmente sobre los siguientes hechos: Estados Unidos sostiene que todos los aliados de la OTAN tienen que aumentar sus gastos en materia de defensa; en dólares gastados, el presupuesto de 2001 de Canadá para defensa fue el sexto en importancia dentro de la OTAN; y si bien los efectivos canadienses que participan en misiones de la ONU son muy escasos, los que toman parte en misiones, en importantes regiones como Bosnia, siguen siendo elevados. Además, en lo que se refiere a las medidas de "seguridad del territorio nacional", consideradas estratégicas por Estados Unidos, —entre las que se incluyen la información, la aplicación de la ley y la seguridad en las fronteras— como hemos señalado anteriormente, el Gobierno de Canadá previó en su presupuesto de diciembre de 2001, $7.700 millones para estas actividades, importe proporcionalmente mayor que el que Estados Unidos gastó en estas mismas partidas.

Sin embargo, uno de los temas dominantes del informe de progreso presentado por el Comité en diciembre de 2001 y del presente informe, es el de la necesidad de que el Gobierno de Canadá proporcione los recursos necesarios para sacar adelante su política exterior. No es necesario gastar más dinero en el ejército canadiense para responder a las preocupaciones de los estadounidenses en materia de seguridad en América del Norte. Sin embargo, el Comité está de acuerdo en lo siguiente con muchos expertos, así como con los comités parlamentarios, que han sido unánimes al respecto: es necesario aumentar los gastos para permitir que las Fuerzas Armadas de Canadá aseguren la vigilancia del territorio canadiense y desempeñen eficazmente su papel

---

[91] *Testimonios*, Reunión N° 79, 8 de mayo de 2002.

tradicional de instrumento estratégico de la política exterior canadiense. El hecho de que Estados Unidos considere positivo este aumento constituye una ventaja adicional.

Después de haber eliminado el déficit federal, el Gobierno de Canadá ha dedicado justamente sus primeros aumentos en los gastos de defensa a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas de Canadá. No obstante, ha llegado el momento de que el gobierno renueve su compromiso al respecto. Sigue siendo importante para la política exterior de Canadá que sus fuerzas militares desempeñen un papel eficaz, ya sea para restablecer o mantener la paz. Es obvio que no se trata simplemente de *cuánto* dinero hay que gastar, sino *para comprar qué* y *para qué fin*. Michael Byers resumió así el informe comisionado por el Liu Centre for the Study of Global Issues, dirigido por el Sr. Axworthy:

> [...] es probable que tengamos que invertir más en el ejército canadiense, pero debemos dedicar el dinero a prioridades canadienses fijadas por el gobierno canadiense. Tengo mis propias opiniones sobre cuáles deberían ser esas prioridades. Entre ellas se incluyen la logística y la recogida de información.
>
> El informe no dice que no deberíamos destinar más dinero a la defensa, ni que deberíamos dejar de colaborar con Estados Unidos. Dice que deberíamos colaborar con los estadounidenses; tenemos que invertir en nuestra defensa, pero tenemos que hacerlo de acuerdo con nuestras condiciones y nuestros intereses y después de haber reflexionado detenidamente sobre lo que hacemos[92].

Si bien el gobierno se ha comprometido a revisar su política exterior y sus necesidades en materia de defensa a largo plazo, el Comité cree que las Fuerzas Armadas de Canadá necesitarán recursos adicionales para cumplir con su papel fundamental previsto en la política exterior de Canadá.

Recomendación 13

Teniendo en cuenta los próximos exámenes de la política exterior y de la política de defensa de Canadá, y reconociendo la importante contribución de las Fuerzas Armadas de Canadá al logro de los objetivos de la política exterior de Canadá, el Gobierno debería comprometerse a aumentar considerablemente el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y a asegurarle un financiamiento estable durante varios años.

La supervisión política

Las muchas cuestiones de defensa y seguridad abordadas en el presente capítulo comportan aspectos técnicos importantes, pero son los dirigentes políticos del país los responsables de evaluarlas, y, en última instancia, de aprobarlas. Como señaló Lloyd

---

92 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Axworthy ante el Comité, las cuestiones "técnicas", como la de un acuerdo que permita las pruebas de misiles de crucero en Canadá, pueden también llegar a ser políticas[93].

Aunque no es posible, ni probablemente aconsejable, pretender que todos los diputados sean expertos en los campos de la defensa y la seguridad en América del Norte, es importante que tengan un conocimiento más que superficial al respecto. Un medio para conseguir esto es a través de la Comisión Permanente Mixta de Defensa Canadá-Estados Unidos. Como se indicaba en el *Libro Blanco de Defensa de 1994:* "La Comisión Permanente Mixta de Defensa es el organismo consultivo principal encargado de las cuestiones relativas a la seguridad del continente. Está compuesta de dos secciones nacionales formadas por diplomáticos y militares. Durante más de cinco decenios sus reuniones han constituido una ventana abierta al estado de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos en materia de defensa. [...] Desde el punto de vista del gobierno, la Comisión seguirá siendo un valioso foro, en el que pueden expresarse las opiniones nacionales de forma clara y franca y donde puede entablarse un debate sobre todas las cuestiones de seguridad y defensa que interesan a los dos países"[94].

La Comisión está copresidida actualmente por un diputado canadiense y un alto funcionario de Estados Unidos. Es probable que la discreción haya ayudado a la Comisión a llevar a cabo sus tareas cotidianas, pero James Wright, Viceministro Adjunto de Política Mundial y Seguridad, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, declaró lo siguiente ante el Comité el pasado otoño: "Pienso que veremos la manifestación de un gran interés político hacia los trabajos de la Comisión Permanente Mixta de Defensa. [...] Los ministros vigilarán el proceso más de cerca. Quizás decidan incluso participar más directamente en este proceso periódicamente. En todo caso, tienen la posibilidad de hacerlo"[95]. Hasta la fecha, los ministros de hecho no han participado plenamente en los trabajos de la Comisión, aunque el Comité cree que esto sería útil. Además, el Comité explorará los medios con vistas a establecer relaciones directas con los miembros de la Comisión y alentar a los colegas de Estados Unidos, e incluso posiblemente a los mexicanos, a hacer lo mismo.

Recomendación 14

Teniendo en cuenta que la situación de la seguridad en América del Norte ha cambiado desde el 11 de septiembre de 2001, los Gobiernos de Canadá y Estados Unidos deberían ampliar el mandato y la composición de la Comisión Permanente Mixta de Defensa, a fin de incluir cuestiones de seguridad pertinentes y de incorporar a representantes que se consideren apropiados. El Gobierno de Canadá debería asimismo facilitar las interacciones entre la Comisión y los parlamentarios canadienses y alentar al Gobierno de Estados Unidos a hacer otro tanto.

---

93 Ibid.

94 Gobierno de Canadá, *Libro Blanco de Defensa de 1994*, págs. 21-22.

95 *Testimonios*, Reunión N° 43, 20 de noviembre de 2001.

De forma más general, los ministros canadienses de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional, junto con el secretario de Estado y el Secretario de Defensa de Estados Unidos —y cualquier otro miembro del Gabinete, si es necesario— deberían reunirse al menos una vez al año, alternativamente en Canadá y en Estados Unidos, para debatir cuestiones comunes de defensa y de seguridad. Estas reuniones deberían estar coordinadas con la Comisión Permanente Mixta de Defensa.

CAPÍTULO 4: PRINCIPALES TEMAS DE LA GESTIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

4.1 Introducción

Como ya lo ha señalado el Comité, la integración económica de América del Norte se ha acelerado desde la instauración inicial del libre comercio a fines del decenio de 1980, medida que plasmaba la continuación de una tendencia a largo plazo. Esa tendencia hacia una mayor integración de los mercados de América del Norte se concretó a pesar de los esfuerzos del Gobierno federal por diversificar el comercio de Canadá a escala mundial. La política comercial de Canadá, por lo menos antes del 11 de septiembre de 2001, parecía más centrada en ampliar las relaciones comerciales en el exterior de América del Norte que en reforzar los vínculos económicos en este continente. Mas la importancia vital y obvia de esos lazos, puesta de relieve por las perturbaciones fronterizas, y los efectos de una competencia cada vez mayor por acceder al mercado estadounidense[1], han vuelto a atraer la atención a las relaciones económicas con los socios del TLCAN. En un discurso reciente, el Ministro de Comercio Internacional, Pierre Pettigrew, describió un "programa de América del Norte" que fija los siguientes objetivos:[2]

> Ante todo, quiero aumentar nuestra parte del mercado estadounidense. En general, Canadá suministra a Estados Unidos alrededor del 19% de sus importaciones, lo que constituye un peso comercial muy superior a nuestro peso económico en el mundo. Deberíamos apuntar a aumentar nuestra parte cada año. No nos cohibamos en nuestro comercio con Estados Unidos. Ampliémoslo.
>
> Segundo, quisiera ver un aumento de las inversiones bilaterales de las cuales el comercio depende cada vez más [...]
>
> Tercero, debemos promover un programa de reglamentación inteligente [...] A ese respecto, hemos logrado grandes progresos en el TLCAN, pero el Tratado ya tiene diez años y debemos seguir avanzando [...]
>
> Cuarto, debemos hacer serios esfuerzos para adaptar mejor la práctica de recursos comerciales a la integración cada vez mayor del espacio económico común en América del Norte [...]

---

1 Canadá no puede permitirse dar por adquirido ese mercado. Según un estudio realizado recientemente por el economista en jefe de J. P. Morgan, Ted Carmichael, si bien Canadá sigue siendo de lejos el mayor exportador hacia Estados Unidos (18,5% del total de las exportaciones a ese país), su parte del mercado ha disminuido en relación con el pico de 19,5% del post-TLCAN alcanzado en 1996 (véase Jacqueline Thorpe, "Canada Gives Back NAFTA Gains", *National Post*, 19 de octubre de 2002, pág. 1).

2 Hon. Pierre Pettigrew, Notas para una alocución pronunciada en la 8ª Ceremonia anual de entrega de premios canadoestadounidenses de excelencia empresarial y el International Business Partnership Forum, "The Canada We Want in the North America We Are Building", Toronto, 16 de octubre de 2002. Disponible en: www.dfait-maeci.gc.ca

> Quinto, la frontera no debe constituir un impedimento para el comercio, las inversiones y el desarrollo de los negocios. A esos efectos, quiero separar la frontera del límite geográfico.
>
> En sexto y último lugar, creo que es necesario desplegar esfuerzos más acertados de concientización y representación en Estados Unidos.

Con toda probabilidad, los lazos del comercio y las inversiones en América del Norte se irán integrando en la práctica cada vez más, sea cual sea la orientación estratégica de los gobiernos; no obstante, varios testigos sugirieron ante el Comité que podría haber límites para este crecimiento "ascendente". Según el Profesor Stephen Blank, de la Universidad Pace de Nueva York, la búsqueda de la integración "está bloqueada en algunas áreas, por ejemplo, por la persistencia de controversias comerciales. En otras, los intereses de cada uno y las políticas gubernamentales generan una falta de eficiencia"[3].

En opinión del Comité, un análisis realista del nuevo espacio económico de América del Norte hace pensar que no sería ni acertado ni factible en el plano de las políticas tratar de negar o revertir esa realidad insoslayable de la interdependencia económica progresiva. Por consiguiente, ante la evolución de la integración económica del continente, la elección principal está entre dos orientaciones generales para la gestión de la relación económica entre los países de América del Norte.

La primera opción consiste esencialmente en mantener el *statu quo*, lo que daría al sector privado la posibilidad de definir el proceso de integración adicional de acuerdo a sus propias prioridades. Según un prominente representante del mundo de los negocios, la dirección del asunto de la integración continental ha pasado al sector privado desde la implementación del TLCAN[4]. En este escenario, las fuerzas combinadas del comercio, la tecnología y la seguridad continuarían reforzando sin cesar los lazos entre los tres socios del TLCAN. Como lo recordó al Comité Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, la opción del *statu quo* supone que Canadá maneje la relación bilateral "de manera puntual y reactiva – asunto por asunto, acontecimiento por acontecimiento – en el marco del TLCAN. Eso no es necesariamente algo malo, pero no es la visión estratégica que Canadá quiere para el futuro de las relaciones entre los países de América del Norte"[5].

Por otra parte, los encargados de la formulación de políticas podrían examinar atentamente los costos y ventajas de diferentes opciones de la gestión de una mayor integración, seleccionar una línea de acción apropiada y evaluar las estrategias requeridas para implementarla. Estas estrategias se basarían en una nueva visión de las relaciones entre los países de América del Norte. Daniel Schwanen considera que "tendremos que inventar nuestro propio modelo de integración, un modelo propio de

---

3 *Testimonios*, reunión Nº 90 del 13 de junio de 2002.

4 Perrin Beatty, *Isolation or Integration — Canada in North America*, Notas para una presentación ante la Brookings Institution, Washington (D.C.), 6 de diciembre de 2001, pág. 8.

5 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

Canadá y Estados Unidos, y quizá también de México, como ya lo hicimos en el caso de las relaciones comerciales"[6].

En su testimonio ante el Comité, Michael Hart, de la Universidad de Carleton, señaló un número de áreas clave en que convendría elaborar estrategias: "Ahora debemos concentrarnos en los desafíos que representan las transacciones comerciales en la frontera; en el trabajo inconcluso del ALC, el TLCAN y la OMC, resolviendo el problema de la frontera física que enlentece las cosas, causa retrasos y ocasiona costos administrativos; en las repercusiones de la aplicación de sistemas de reglamentación diferentes, que también supone costos, muchos de ellos evitables; en los factores de una integración silenciosa cada vez más profunda y, por último y por sobre todo, en el hecho de que las instituciones, los procedimientos y las reglamentaciones que los dos gobiernos tienen en este momento corresponden a la realidad de un acuerdo de libre comercio, pero no reflejan la integración profunda de nuestros dos países, una integración que va mucho más lejos que el acuerdo de libre comercio y que se parece más bien a una unión aduanera o incluso a un mercado común"[7].

Tras detenida reflexión, el Comité concluyó que de lejos sería preferible que el Gobierno de Canadá, después de consultar con interesados clave, contribuyera activamente a forjar la evolución de la relación de Canadá con Estados Unidos y México – a fin de aprovecharla al máximo – en vez de dejar que los acontecimientos determinaran el futuro de la relación. Como lo señaló Jayson Myers, de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores: "La posición de Canadá en América del Norte debería determinarse por objetivos estratégicos claros destinados a hacer funcionar mejor nuestra economía integrada [...]"[8] Por lo tanto, es necesario elaborar un enfoque de integración más proactivo y no contentarse con el actual, improvisado y reactivo. El riesgo de la inacción es que Canadá pierda el control de su futuro económico y social, lo que disminuiría la soberanía que tanto valora.

Habrá que responder a varias cuestiones cruciales antes de poder formular un enfoque tan "militante" basado en los intereses a largo plazo de Canadá. ¿Qué soluciones se pueden aplicar para resolver los asuntos pendientes del TLCAN? ¿Cuál es el mejor modo de mejorar los mecanismos existentes de solución de controversias y de evitar que éstas surjan? ¿Qué medidas se pueden tomar para mejorar el clima económico en Canadá? ¿Qué aspecto debería tener la frontera del futuro? ¿Cómo aumentar la eficiencia del movimiento de bienes, servicios, capitales y personas en el continente norteamericano? ¿Qué opciones se ofrecen a los encargados de la formulación de políticas para lograr una mayor integración, y cuáles son sus ventajas e inconvenientes? Un "compromiso estratégico" con Estados Unidos, en el cual Canadá ofreciese una mejor cooperación en materia de seguridad y defensa a cambio de un mayor acceso al mercado

---

6 *Testimonios*, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

7 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

8 Ibid.

estadounidense, ¿convendría más a los intereses de Canadá? ¿Nos sería ventajoso adoptar una moneda común con Estados Unidos y, quizá, con México? En esas cuestiones se basa el presente capítulo sobre la forma de gestionar el futuro de la relación económica entre los países de América del Norte de modo ventajoso para Canadá.

4.2 Tratar los temas comerciales y los asuntos pendientes del TLCAN

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

[...] el ALC, el TLCAN y el Acuerdo de la OMC son acuerdos que reflejan el grado de integración silenciosa que resulta de las elecciones individuales hechas por canadienses, estadounidenses y otros en la vida diaria, cuando deciden comprar ciertos productos y vivir su vida de cierta manera. Lo que los gobiernos están haciendo es tratar de ponerse al día con esa integración silenciosa, estableciendo reglas que reflejan las preferencias y prioridades de la mayoría de las personas.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

Creo que éste es el mensaje que su comité puede transmitir al Gobierno de Canadá: en las discusiones comerciales internacionales, debemos velar ante todo por nuestros intereses.

Jack Harris, Jefe del NPD por Terranova y Labrador,
Testimonios, Reunión Nº 58, 25 de febrero de 2002.

Es ridículo que los representantes de ese sector de la industria de Canadá tengan que ir a Estados Unidos a suplicar a la Comisión de Comercio Internacional que no emplee recursos comerciales que puedan perjudicar nuestra siderurgia, cuando sabemos que es un país con el que se supone que tenemos una relación de libre comercio. Muestra lo justo – o más bien, lo injusto – que es el TLCAN.

Randy Collins, Diputado, Terranova,
Testimonios, Reunión Nº 58, 25 de febrero de 2002

No puedo tratar la cuestión de nuestra relación con Estados Unidos sin hablar de dos documentos que le dan forma: el Acuerdo de Libre Comercio [entre Canadá y Estados Unidos] y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ambos prometían acceso al mercado estadounidense y ninguno cumplió su palabra. Estados Unidos conserva poderosas palancas de políticas para proteger a sus industrias. Nuestra experiencia actual en la industria de la madera blanda de construcción y la siderurgia ilustra esta falta de acceso asegurado. Nuestra exención de las medidas estadounidenses recientes relativas al acero fue el resultado de una intensa labor de cabildeo que, en Estados Unidos, condujo nuestro sindicato. No fue diferente de lo que hubiera sucedido antes de la firma de los acuerdos de libre comercio. Tanto ahora como entonces, a veces ganamos y a veces perdemos. La madera blanda de construcción es un ejemplo de lo que sucede cuando perdemos. Hemos canjeado nuestra soberanía por la ilusión del acceso a los mercados estadounidenses.

Lawrence McBrearty, Metalúrgicos Unidos de América,
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

[...] en el contexto de América del Norte, los subsidios han sido desde hace tiempo un motivo de fricción en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. Como Uds. saben, Estados Unidos es uno de esos países del mundo que recurren muy frecuentemente a la presentación de quejas por derechos compensatorios, y subsidios canadienses tales como los otorgados a la madera blanda de construcción han sido un blanco muy pero muy frecuente, aunque las quejas anteriores hayan sido rechazadas.

Kenneth Thomas, Universidad de Missouri,
Testimonios, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

4.2 Tratar los temas comerciales y los asuntos pendientes del TLCAN

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

[...] el ALC, el TLCAN y el Acuerdo de la OMC son acuerdos que reflejan el grado de integración silenciosa que resulta de las elecciones individuales hechas por canadienses, estadounidenses y otros en la vida diaria, cuando deciden comprar ciertos productos y vivir su vida de cierta manera. Lo que los gobiernos están haciendo es tratar de ponerse al día con esa integración silenciosa, estableciendo reglas que reflejan las preferencias y prioridades de la mayoría de las personas.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

Creo que éste es el mensaje que su comité puede transmitir al Gobierno de Canadá: en las discusiones comerciales internacionales, debemos velar ante todo por nuestros intereses.

Jack Harris, Jefe del NPD por Terranova y Labrador,
Testimonios, Reunión Nº 58, 25 de febrero de 2002.

Es ridículo que los representantes de ese sector de la industria de Canadá tengan que ir a Estados Unidos a suplicar a la Comisión de Comercio Internacional que no emplee recursos comerciales que puedan perjudicar nuestra siderurgia, cuando sabemos que es un país con el que se supone que tenemos una relación de libre comercio. Muestra lo justo – o más bien, lo injusto – que es el TLCAN.

Randy Collins, Diputado, Terranova,
Testimonios, Reunión Nº 58, 25 de febrero de 2002

No puedo tratar la cuestión de nuestra relación con Estados Unidos sin hablar de dos documentos que le dan forma: el Acuerdo de Libre Comercio [entre Canadá y Estados Unidos] y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ambos prometían acceso al mercado estadounidense y ninguno cumplió su palabra. Estados Unidos conserva poderosas palancas de políticas para proteger a sus industrias. Nuestra experiencia actual en la industria de la madera blanda de construcción y la siderurgia ilustra esta falta de acceso asegurado. Nuestra exención de las medidas estadounidenses recientes relativas al acero fue el resultado de una intensa labor de cabildeo que, en Estados Unidos, condujo nuestro sindicato. No fue diferente de lo que hubiera sucedido antes de la firma de los acuerdos de libre comercio. Tanto ahora como entonces, a veces ganamos y a veces perdemos. La madera blanda de construcción es un ejemplo de lo que sucede cuando perdemos. Hemos canjeado nuestra soberanía por la ilusión del acceso a los mercados estadounidenses.

Lawrence McBrearty, Metalúrgicos Unidos de América,
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

[...] en el contexto de América del Norte, los subsidios han sido desde hace tiempo un motivo de fricción en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. Como Uds. saben, Estados Unidos es uno de esos países del mundo que recurren muy frecuentemente a la presentación de quejas por derechos compensatorios, y subsidios canadienses tales como los otorgados a la madera blanda de construcción han sido un blanco muy pero muy frecuente, aunque las quejas anteriores hayan sido rechazadas.

Kenneth Thomas, Universidad de Missouri,
Testimonios, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

Con respecto a las cuestiones comerciales, es fundamental que hagamos progresos en lo relativo a los recursos comerciales. Es uno de los asuntos del TLCAN que sigue pendiente.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias del Atlántico,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

En comercio, no cabe duda de que controversias como la de la madera blanda de construcción son un virus que mina la salud de nuestras economías y relaciones. No hay sistema establecido que pueda contener esas acciones politizadas en Estados Unidos. Quizá nunca lo haya, pero ciertamente cabe buscar los mecanismos de solución de controversias que sean más robustos..

George Haynal, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

El 11 de septiembre fue una amenaza para la paz y la seguridad mundiales. Una amenaza aún más grande se está gestando en los elegantes corredores del Congreso estadounidense. Como todos lo sabemos, ha habido una avalancha de leyes proteccionistas. No se trata sólo del asunto de la madera blanda de construcción — sobre el que muchos dirían que Estados Unidos está en parte justificado — sino de los derechos sobre el acero y, aún más, el proyecto de ley de agricultura, que prevé un aumento masivo de subsidios.

Fred McMahon, Instituto Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

Según Uds., el Acuerdo de Libre Comercio y el TLCAN han llegado para quedarse. Ambos contienen una cláusula que permite a Canadá retirarse, simplemente dando un preaviso de seis meses. Si decidimos hacerlo, no sería el fin del mundo. Simplemente volveríamos a las reglas del GATT que han regido nuestro comercio con Estados Unidos en los últimos cinco decenios. Esas reglas eran mucho más ventajosas para Canadá y nuestras industrias que las nuevas reglas.

David Orchard, Citizens Concerned About Free Trade,
Testimonios, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

Cuando pensamos en una alianza con Estados Unidos, quisiera destacar que somos unos ilusos si creemos que los estadounidenses son nuestros amigos. Palmerston, un político británico del siglo XIX, dijo: "Las naciones no tienen amigos, sólo intereses". Lo hemos constatado recientemente con la controversia sobre la madera blanda de construcción y lo volveremos a ver con el asunto de la Junta Canadiense del Trigo; en realidad, lo vemos cada vez que se intenta conseguir un tratamiento equitativo ante la ley, como en la OMC, y entonces debemos participar en largos procedimientos jurídicos con nuestros supuestos amigos estadounidenses. Puedo citar ejemplos de situaciones parecidas que vivieron campesinos de México, porque no pueden luchar contra llegadas masivas de maíz estadounidense vendido a bajo precio; lo mismo ocurrió en Granada hace muchos años con los plátanos.

Tony Haynes, Diócesis Católica Romana de Saskatoon,
Testimonios, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

La integración política y económica de América del Norte en el sector agrícola será irrealizable mientras subsistan divergencias importantes entre las políticas canadienses y las estadounidenses. El caso más notable es la Farm Bill [proyecto de ley agrícola] de Estados Unidos, adoptada por los miembros de la Cámara y el Senado [...] el 1 de mayo. No tiene sentido armonizar sistemas económicos mientras que Estados Unidos haga transferencias cada vez más grandes de subsidios especiales a la agricultura. Los niveles sumamente elevados de apoyo agrícola en Estados Unidos y en la Unión Europea incitan a los agricultores a hacer inversiones poco rentables, lo que conduce a una sobreproducción y a una baja de los precios mundiales [...] Una mayor integración económica o armonización política con Estados Unidos no resultaría necesariamente en un acceso más fácil ni más seguro de los productos canadienses, entre ellos el trigo, al mercado estadounidense, ya que los motivos de fricción tienen que ver principalmente con la gran influencia que los intereses agrícolas estadounidenses ejercen en sus dirigentes políticos. Una mayor integración económica y política con Estados Unidos no tiene sentido mientras los agricultores y otros empresarios canadienses sigan siendo objeto de acoso comercial y no se haya adoptado una solución comercial adecuada para garantizar un acceso sin restricciones al mercado estadounidense.

Larry Hill, Director de la Junta Canadiense del Trigo,
Testimonios, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

¿Qué significa eso para las relaciones actuales entre los países norteamericanos? Probablemente casi lo mismo de lo que se podría esperar de un acuerdo comercial. Sin la voluntad política para instaurar una gama de instituciones y políticas comunes, y ante las limitaciones de la soberanía que éstas impondrían, las mejoras sólo pueden ser marginales. Quizá sea posible reducir las amenazas al acceso a los mercados que proponen los mecanismos de proteccionismo condicional tales como el dumping y las medidas compensatorias, y quizá sea posible imponer otros límites a ciertas medidas tales como los subsidios a los agricultores, pero probablemente no mucho más. Eso significa que a veces las relaciones comerciales pueden llegar a ser tensas y Canadá debe ser vigilante y estar preparado. Todo no va a ser siempre amistoso.

William Kerr,
Estey Centre for Law and Economics in International Trade,
Testimonios, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

El tema principal de mis comentarios es que el estado actual de las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos no es probable que se mantenga. Los canadienses van a esforzarse más activamente que los estadounidenses en hacer los cambios deseados en esas relaciones. El programa de cambio y acción deberá surgir de Canadá, impulsado por sus dirigentes políticos y económicos. Habrá que convencer a Estados Unidos de las ventajas que podrían resultar de una profundización de las relaciones económicas entre los dos países. No lo digo con ánimo provocador, sino con gran sinceridad.

Isaiah A. Litvak,
Universidad Florida Atlantic,
Testimonios, Reunión Nº 87, 4 de junio de 2002.

A. Evaluar la experiencia del libre comercio en América del Norte

Una manera de evaluar la estructura actual del comercio de América del Norte es prestar atención a las preocupaciones que los medios de prensa no dejan de destacar y que, como es comprensible, afloraron en los testimonios presentados ante el Comité, en particular sobre los puntos siguientes: madera blanda de construcción, subsidios agrícolas y la Farm Bill [proyecto de ley agrícola] de Estados Unidos, cultura, energía, acero, agua, derechos de las empresas en virtud del Capítulo XI del TLCAN, entre otros. Es importante también contemplar desde una perspectiva más amplia el comercio entre Canadá,

La integración política y económica de América del Norte en el sector agrícola será irrealizable mientras subsistan divergencias importantes entre las políticas canadienses y las estadounidenses. El caso más notable es la Farm Bill [proyecto de ley agrícola] de Estados Unidos, adoptada por los miembros de la Cámara y el Senado [...] el 1 de mayo. No tiene sentido armonizar sistemas económicos mientras que Estados Unidos haga transferencias cada vez más grandes de subsidios especiales a la agricultura. Los niveles sumamente elevados de apoyo agrícola en Estados Unidos y en la Unión Europea incitan a los agricultores a hacer inversiones poco rentables, lo que conduce a una sobreproducción y a una baja de los precios mundiales [...] Una mayor integración económica o armonización política con Estados Unidos no resultaría necesariamente en un acceso más fácil ni más seguro de los productos canadienses, entre ellos el trigo, al mercado estadounidense, ya que los motivos de fricción tienen que ver principalmente con la gran influencia que los intereses agrícolas estadounidenses ejercen en sus dirigentes políticos. Una mayor integración económica y política con Estados Unidos no tiene sentido mientras los agricultores y otros empresarios canadienses sigan siendo objeto de acoso comercial y no se haya adoptado una solución comercial adecuada para garantizar un acceso sin restricciones al mercado estadounidense.

Larry Hill, Director de la Junta Canadiense del Trigo,
Testimonios, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

¿Qué significa eso para las relaciones actuales entre los países norteamericanos? Probablemente casi lo mismo de lo que se podría esperar de un acuerdo comercial. Sin la voluntad política para instaurar una gama de instituciones y políticas comunes, y ante las limitaciones de la soberanía que éstas impondrían, las mejoras sólo pueden ser marginales. Quizá sea posible reducir las amenazas al acceso a los mercados que proponen los mecanismos de proteccionismo condicional tales como el dumping y las medidas compensatorias, y quizá sea posible imponer otros límites a ciertas medidas tales como los subsidios a los agricultores, pero probablemente no mucho más. Eso significa que a veces las relaciones comerciales pueden llegar a ser tensas y Canadá debe ser vigilante y estar preparado. Todo no va a ser siempre amistoso.

William Kerr,
Estey Centre for Law and Economics in International Trade,
Testimonios, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

El tema principal de mis comentarios es que el estado actual de las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos no es probable que se mantenga. Los canadienses van a esforzarse más activamente que los estadounidenses en hacer los cambios deseados en esas relaciones. El programa de cambio y acción deberá surgir de Canadá, impulsado por sus dirigentes políticos y económicos. Habrá que convencer a Estados Unidos de las ventajas que podrían resultar de una profundización de las relaciones económicas entre los dos países. No lo digo con ánimo provocador, sino con gran sinceridad.

Isaiah A. Litvak,
Universidad Florida Atlantic,
Testimonios, Reunión Nº 87, 4 de junio de 2002.

A. Evaluar la experiencia del libre comercio en América del Norte

Una manera de evaluar la estructura actual del comercio de América del Norte es prestar atención a las preocupaciones que los medios de prensa no dejan de destacar y que, como es comprensible, afloraron en los testimonios presentados ante el Comité, en particular sobre los puntos siguientes: madera blanda de construcción, subsidios agrícolas y la Farm Bill [proyecto de ley agrícola] de Estados Unidos, cultura, energía, acero, agua, derechos de las empresas en virtud del Capítulo XI del TLCAN, entre otros. Es importante también contemplar desde una perspectiva más amplia el comercio entre Canadá,

Estados Unidos y México, y plantearse una pregunta tan simple como reveladora: en términos generales, el Acuerdo de Libre Comercio de 1989 entre Canadá y Estados Unidos, y el TLCAN de 1994, ¿han sido beneficiosos para Canadá?

Algunas de las respuestas que recibió el Comité a este respecto figuran en el capítulo 1, así como la polarización general de puntos de vista entre, por un lado, los representantes del sector empresarial que dan cuenta de resultados económicos claramente favorables y, por otro, los portavoces del sector laboral que, en su mayor parte, critican los acuerdos y sus consecuencias para los trabajadores y la sociedad. Larry Morrison, de la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo, habló de un sector clave de exportación en los siguientes términos elogiosos:

> A la industria del petróleo le ha estado yendo muy pero muy bien en los últimos años en su capacidad para competir en el mercado estadounidense. Atribuiría esta situación a una buena política gubernamental, que comenzó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tenemos plena libertad de acceso al mercado, y los gobiernos dejan que las señales de los precios se manifiesten, aunque a veces eso es penoso cuando los precios suben. Los gobiernos se han guardado de formular políticas que les permitan imponer ciertos trazados de oleoductos o adoptar ciertos tratamientos fiscales que podrían perjudicarnos. Las reglas del juego son en gran medida las mismas para todos, el acceso al mercado es libre y se respetan fielmente los principios del libre comercio[9].

En cambio, Lawrence McBrearty, de Metalúrgicos Unidos de América, declaró que "tanto el ALC como el TLCAN prometían el acceso al mercado estadounidense y ninguno cumplió su palabra. Estados Unidos mantiene en vigor poderosas políticas proteccionistas para defender a sus industrias [...] Hemos canjeado nuestra soberanía por la ilusión del acceso a los mercados estadounidenses. El TLCAN, sin asegurar el acceso, limita las medidas que puede tomar nuestro país en nombre de sus ciudadanos"[10]. David Orchard, de Citizens Concerned About Free Trade, continuó este hilo de pensamiento reclamando que Canadá se retire del ALC y del TLCAN; en ese caso, señaló, Canadá se regiría solamente por el GATT conforme a las reglas de la OMC, reglas que según él serían mucho más favorables para Canadá[11]. William Kerr, del Estey Centre for Law and Economics in International Trade de Saskatoon, hizo notar que Canadá podría ciertamente renunciar al TLCAN – quizá como un modo de recuperar una parte de la soberanía a la cual renunció voluntariamente – y regirse por consiguiente por las reglas de la OMC, pero advirtió que éstas "no ofrecen tanta seguridad de acceso a los mercados estadounidenses o mexicanos como el TLCAN"[12]. Sin embargo, Stephen Clarkson, de la Universidad de Toronto hizo el siguiente comentario: "Si yo tuviera que responder con un sí o con un no a su pregunta de si estaríamos mejor sin el TLCAN, que obviamente es

---

9 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

10 *Memoria*, Reunión Nº. 77, 7 de mayo de 2002.

11 *Testimonios*, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

12 Ibid.

una pregunta demasiado simple, respondería que estaríamos mejor sin el TLCAN porque, en muchas áreas, las reglas de la OMC son mejores que las del TLCAN"[13].

Este tipo de polarización de argumentos, que se repitió a lo largo de las audiencias, hizo ver al Comité que nuestra relación comercial trilateral funciona bien para algunos, e incluso para muchos, pero no para otros, y eso por una variedad de razones, señal de que es necesario hacer algunos cambios[14]. Durante nuestras audiencias en la ciudad de México, Antonio Ortiz Mena, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, presentó una evaluación lúcida del TLCAN y un panorama de algunos de los asuntos pendientes de este Tratado:

> El TLCAN funciona muy bien, si se considera el aumento del comercio y las inversiones en la región de América del Norte. Quizá funcione mejor de lo que sus oponentes y sus partidarios preveían en 1994. Sin embargo, plantea ciertos desafíos importantes que es necesario tener en cuenta si queremos que se repartan más equitativamente sus ventajas y se minimicen sus efectos negativos. Entre [ellos], está la reducción de la pobreza, la distribución de los ingresos, la participación de pequeñas y medianas empresas (PYME) en las actividades de exportación, el desarrollo regional y la complementación del crecimiento económico y la protección del medio ambiente. Todos esos temas se pueden agrupar bajo la rúbrica de la integración económica y la igualdad social. Además, está el desafío de abrir las fronteras para permitir el movimiento legal de mercancías, capital y personas, y de cerrarlas para impedir la entrada ilegal de éstos[15].

Cuando los testigos evaluaron ante el Comité los resultados del ALC y el TLCAN, se plantearon muchos temas importantes. Estos se mencionan a lo largo del presente capítulo, pero conviene destacar aquí algunas de las nociones de carácter general.

En primer lugar, numerosos testigos señalaron que *la gran mayoría de los intercambios comerciales en América del Norte se desarrollan sin problemas ni incidentes.* Donald MacKay, de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), trató de dar una perspectiva equilibrada de la situación y se negó a describir nuestras relaciones comerciales en función de los conflictos que generan. En su opinión, "alrededor de un 4% del comercio es objeto de controversia. El otro 96% marcha bien sin ninguna clase de dificultad"[16].

---

13 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

14 Véase asimismo el vigoroso debate que acaba de publicarse sobre los resultados del TLCAN entre, por una parte, John Cavanagh y Sarah Anderson, del Institute for Policy Studies de Washington D.C., y por otra parte Jaime Serra y J. Enrique Espinoza, que fueron negociadores del TLCAN por la parte mexicana: "Happily Ever NAFTA?", *Foreign Policy*, Nº 132, septiembre-octubre 2002, págs. 58-65. Cavanagh y Anderson sostienen que el TLCAN ha estimulado las inversiones y el comercio, pero que "los trabajadores, las comunidades y el medio ambiente de los tres países han sufrido a causa de sus defectos". Serra y Espinoza replican que no se puede subestimar las ventajas financieras importantes e indiscutibles del TLCAN para México, así como las incidencias positivas en todos los aspectos de la vida económica y social de ese país.

15 *Memoria*, "The Future of Integration in North America" (El futuro de la integración en América del Norte), presentada al Comité en la sesión celebrada en la Embajada de Canadá en México el 14 de marzo de 2002.

16 *Testimonios*, Reunión Nº 88 del 6 de junio de 2002.

Varios testigos destacaron el éxito relativo de las relaciones comerciales entre Canadá y Estados Unidos, describiendo la controversia sobre la madera blanda de construcción como una desviación única pero importante. Brian Stevenson, de la Universidad de Alberta, observó que "si consideramos la enormidad de nuestras relaciones comerciales y las comparamos con nuestras controversias comerciales, que son muy importantes para nosotros, pero que realmente no representan un porcentaje muy grande del comercio que hacemos, podemos constatar – y probablemente nadie lo podría calcular con exactitud – que el 99% de nuestras relaciones bilaterales funciona bastante bien. Lamentablemente, a veces ese 1% de controversias comerciales entre nosotros involucra áreas que nos tocan de cerca y nos preocupan mucho, como el sector de la madera blanda de construcción"[17]. El Profesor Louis Balthazar, de la Universidad Laval, reconoció que "la madera blanda de construcción ha sido un escollo y nos causa problemas, pero la mayor parte de nuestros intercambios comerciales funcionan admirablemente bien"[18]. Por su parte, el Profesor George MacLean, de la Universidad de Manitoba, destacó las susceptibilidades inherentes a cualquier relación de interdependencia:

> No creo que los problemas que tenemos en relación con la madera blanda de construcción, que son concretos e importantes, sean razón suficiente para afirmar que el comercio bilateral, las relaciones comerciales y las inversiones con Estados Unidos sean un fracaso. Es un razonamiento simplista [...] Algunas personas dicen que las relaciones económicas entre Canadá y Estados Unidos no son eficaces a causa de los problemas con la madera blanda de construcción. Eso de ninguna manera es así. Yo diría que en toda relación de interdependencia, hay susceptibilidades entre los socios, pero también vulnerabilidades. Cuando un Estado o actor toma una decisión de políticas que tiene consecuencias para su socio, éste se hace vulnerable. Es evidente. Siempre lo hemos sabido. Está claro que somos vulnerables a las iniciativas de Estados Unidos. Sin embargo, creo que nuestra vulnerabilidad sería mucho mayor y no se limitaría a un solo sector si no tuviéramos relaciones económicas estrechas[19].

El segundo tema que se planteó fue la manera en que *el TLCAN ha contribuido a prevenir la instauración de un imponente sistema norteamericano en estrella* en el cual Estados Unidos ocuparía el centro de la estructura, concertando simplemente acuerdos bilaterales con los países de su elección. Algunas personas, como Laura Macdonald, del Centre for North American Politics and Society de la Universidad de Carleton, ven en ese éxito el ejemplo en que debería inspirarse Canadá para promover acuerdos comerciales subregionales y acuerdos de cooperación más amplios en el conjunto de las Américas[20]. George MacLean resumió bien esas ideas:

> Creo que, en lo que se refiere al TLCAN, hemos logrado evitar la instauración de un mecanismo en estrella como el que los estadounidenses hubieran querido establecer, es decir, acuerdos de libre comercio bilaterales con México, luego con Brasil, etcétera. Logramos afirmarnos y hemos aceptado participar en los debates

---

17 *Testimonios*, Reunión Nº 82 del 9 de mayo de 2002.

18 *Testimonios*, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

19 *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

20 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

> con el objeto de establecer relaciones bilaterales y transformarlas en relaciones multilaterales. Hacia fines del decenio de 1980 y principios del de 1990, logramos frenar el proceso de establecimiento de un sistema en estrella que se estaba desarrollando en las Américas. A fin de mantener relaciones verdaderamente multilaterales, debemos continuar en esa línea, aunque estemos menos integrados en el contexto de las Américas que lo que estábamos con México[21].

Sin embargo, en su análisis del TLCAN que será publicado próximamente, John Foster observa con sagacidad que, a pesar del acuerdo trilateral, la actitud de integración en estrella que adopta Estados Unidos cuando negocia con Canadá y México – tesitura derivada de las asimetrías de tamaño y poder de los socios – ha prolongado la existencia de puntos de fricción fundamentales, tales como las medidas estadounidenses relacionadas con las controversias comerciales[22]. Esos objetos de discordia se examinarán más adelante en el presente capítulo.

Además de atenuar la estructura en estrella, el TLCAN tendió oficialmente los puentes entre Canadá y México — creando así ocasiones nuevas y, como se indica a lo largo de este informe, aún inexplotadas — e hizo que los dos países se percataran de las obvias asimetrías que comparten en la estructura de poderes del TLCAN, creando entre ellos un vínculo especial que puede reforzarlos en sus negociaciones con el gigante estadounidense.

Esas *asimetrías y su significación* corresponden a un tercer gran tema. La talla del gigante es enorme. Stephen Clarkson observó que "[e]n lo referente a las relaciones de poder, ya sea que se emplee el término 'dominación', 'hegemonía', 'influencia' o 'asimetría', es evidente que la diferencia entre Canadá y Estados Unidos es enorme"[23]. Según Reg Whitaker, el peso sumamente desproporcionado de Estados Unidos lleva al Gobierno estadounidense a tomar decisiones políticas que tienen una incidencia directa en los socios del TLCAN, porque "ni Canadá ni México, ni siquiera en el marco de una alianza, tendrían suficiente peso para influir seriamente en el ascendiente que tienen las instituciones nacionales estadounidenses en el proceso decisional norteamericano"[24].

Los resultados de esas asimetrías conforman el cuarto y quinto tema común que constató el Comité: la *falta relativa de interés de la administración estadounidense en tratar cuestiones de integración de América del Norte en el momento actual* y su *tendencia a actuar de manera unilateral*. Tras las reuniones que el Comité celebró en Washington, D.C., en marzo de 2002, se hizo evidente que cualquier iniciativa de reexaminar la infraestructura comercial general prevista en el TLCAN provendría, con toda probabilidad, de Canadá y México. Y aún en ese caso, nada garantiza que se le

---

21 *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

22 John W. Foster, "NAFTA at Eight: Cross Currents,"en *USA and Canada 2003*, 5ª edición, Europa Publications, Londres (de próxima aparición), pág. 1 del ejemplar anticipado; citado con permiso.

23 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

24 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

preste la más mínima atención. David Zussman, del Foro de Políticas Públicas, explicó que la solución de controversias comerciales por medio de nuevas estructuras institucionales "no es probablemente un aspecto al que los estadounidenses consacren mucho tiempo, ya que sabemos que no es una cuestión que consideren de particular importancia"[25]. Isaiah Litvak, de la Universidad Florida Atlantic, observó que los canadienses están "polarizados hasta la obsesión con Estados Unidos", mientras que Estados Unidos "apenas se fija en Canadá y los canadienses"[26].

Sin embargo, no todo está perdido. El Profesor Stephen Blank, de la Universidad Pace de Nueva York, nos recuerda con toda razón que la del TLCAN es una relación de interdependencia, diga lo que diga y haga lo que haga el Gobierno de Estados Unidos:

> [...] un tercio de las exportaciones estadounidenses va a nuestros socios del TLCAN. Es la realidad. Es algo concreto. El hecho es que Estados Unidos depende mucho de esa relación. La toma de conciencia de esa dependencia ha llevado a grandes sectores industriales, como la industria automovilística, a decir el 12 de septiembre: "No cierren la frontera, porque si lo hacen, cientos de miles de estadounidenses quedarán sin trabajo"[27].

Además, ante la agresividad que demuestra Estados Unidos en sus recursos comerciales, Canadá y México pueden preguntarse cuál es la mejor manera de afrontar tales decisiones políticas, que pueden tener repercusiones sociales y económicas en toda América del Norte. Aaron Cosbey, del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, señala que, en el contexto ambiental, la manera de tratar el unilateralismo estadounidense consiste en "tratar de demostrar a Estados Unidos que ellos sufren a consecuencia de sus políticas"[28]. El Comité está de acuerdo en decir que, en lo que se refiere a la madera blanda de construcción y otras controversias, ese tipo de alegato — que se trata en mayor detalle en el Capítulo 5 — es ciertamente una estrategia que Canadá debería considerar para poner en práctica con la mayor eficacia posible. Además, el Gobierno de Canadá debería "mantener el rumbo" de su estrategia jurídica en el conflicto de la madera blanda de construcción y, al mismo tiempo, prestar ayuda a la industria y a las comunidades afectadas, de conformidad con las reglas de la OMC.

Un acuerdo comercial es una transacción política. William Kerr describe la transacción del TLCAN como una solución que se sitúa "entre, por una parte, la necesidad esporádica de responder a las demandas de protección de los que sufren dificultades económicas a corto plazo o el deterioro a largo plazo de su competitividad internacional y, por otra parte, el deseo de las empresas que buscan participar en el comercio internacional de contar con reglas firmes que protejan sus inversiones de las medidas frívolas que puedan tomar gobiernos extranjeros"[29]. Un sexto tema expresado

---

25 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

26 *Testimonios*, Reunión Nº 87, 4 de junio de 2002.

27 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

28 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

29 *Testimonios*, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

por numerosos testigos es que *esta solución política de transacción que es el TLCAN puede sesgarse en favor de las grandes empresas*. Stephen Clarkson describe el TLCAN como un elemento de la "constitución externa" de Canadá porque impone límites a la acción gubernamental y crea derechos e instituciones para ciertas categorías de actividades relacionadas con el comercio[30]. Con respecto al Capítulo XI sobre las controversias entre un inversionista y un Estado, describe como una "aberración" el hecho de que el TLCAN otorgue a las empresas extranjeras el derecho de demandar a los gobiernos. Esas disposiciones se examinan en detalle más adelante; baste decir aquí que el Sr. Clarkson no es el único que sustenta esa opinión. Michael Bradfield, de la Universidad Dalhousie se explaya sobre el tema y propone una eventual solución:

> [...] creo que todo acuerdo comercial que firmemos debería estipular en su preámbulo que nada en el acuerdo reemplaza el derecho de los países de actuar en favor del bienestar de sus pueblos o la protección del medio ambiente, y que nada en el acuerdo puede derogar acuerdos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ni ninguna otra convención internacional de ese tipo. Actualmente esos acuerdos comerciales prevalecen sobre todas esas otras cosas, sobre las convenciones internacionales y la legislación de cada país. Lo que básicamente equivale a decir que una herramienta, un martillo, puede servir para destruir lo que usted quiera destruir. La ley debería disponer que un martillo debe utilizarse para construir y no para destruir. El problema es que, en el meollo de esos acuerdos está la suposición, apoyada en muy pocas pruebas, de que las empresas actúan en interés del público[31].

Independientemente de la forma que tome la futura integración en América del Norte, debemos recordar que este continente no existe en el vacío. Es importante no perder de vista el contexto comercial internacional en que se inserta América del Norte. Se están realizando negociaciones hemisféricas con el objeto de crear de aquí a enero de 2005 un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En noviembre de 2001, la Organización Mundial del Comercio (OMC) lanzó un nuevo ciclo de negociaciones comerciales en Doha, Qatar, llamado "Programa de Doha para el desarrollo", y el nuevo Director General de la OMC, Supachai Panitchpakdi, ha anunciado su intención de llevar a término esas conversaciones comerciales para mediados o fines de 2004[32]. En septiembre de 2003, México será el anfitrión de la reunión ministerial de la OMC en Cancún. Canadá también desempeña un papel de primer plano en ese foro internacional; este año Sergio Marchi, Embajador de Canadá ante la OMC, fue nombrado Presidente del Consejo General, órgano que coordina las actividades corrientes de la OMC y supervisa la nueva ronda de negociaciones comerciales a escala mundial[33]. Y por supuesto, Estados Unidos negociará con renovado vigor y entusiasmo ahora que la

---

30 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002. Clarkson desarrolla este argumento en su nueva obra, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, especialmente en los capítulos 3 y 4.

31 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

32 Eileen Ng, "WTO Chief Would Like to Finish Doha Round in 2004," *Agence France Presse*, 5 de septiembre de 2002. Disponible en: www.tradeobservatory.org

33 "Canada's WTO Ambassador to Play Key Role in Global Trade Negotiations," Comunicado de prensa Nº 15, Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Ottawa, 15 de febrero de 2002. Disponible en: webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/default.asp?language=E

administración Bush ha obtenido la autorización tan codiciada de negociar acuerdos comerciales según el procedimiento "acelerado"[34].

Ese panorama de la escena internacional define el contexto del último tema introductorio: en opinión de algunos, *quizá deberíamos concentrar nuestra atención en el foro de la OMC* para lograr a largo plazo las mejores ventajas para todos. Joseph Nye, de la Universidad Harvard, justifica del siguiente modo un enfoque tan focalizado en el libre comercio:

> Creo que deberíamos concentrarnos en concluir las negociaciones de la OMC que se anunciaron en Doha. Creo que los acuerdos regionales de libre comercio tienen un papel legítimo que desempeñar, pero deberíamos considerarlos en el contexto del antiguo artículo 24 del GATT. En otras palabras, deberían servir más para crear intercambios comerciales que para desviarlos. Concluir acuerdos regionales que substraigan el comercio del sistema comercial mundial no hará que el nuestro sea un mundo mejor. No olvidemos una perspectiva más amplia, que fue mencionada en Doha, pero que sigue siendo muy importante, a saber, que la mitad de la población mundial vive con menos de $2 por día. [...] Por lo tanto, debemos velar por no volvernos hacia versiones estrechas del libre comercio que nos hagan sentir con la conciencia limpia en cierto plano, haciéndonos olvidar de lo que realmente estamos haciendo para que países en desarrollo aprovechen la posibilidad de prosperar gracias al comercio... Por lo tanto, cuando nos planteamos cómo encarar el libre comercio a escala hemisférica y alcanzar nuestros objetivos de libre comercio, debemos tener mucho cuidado en preguntarnos si estamos haciendo algo que conducirá a un sistema económico internacional más sólido y mejor que beneficie a los pobres de los países pobres[35].

Aunque está de acuerdo con las observaciones del Profesor Nye, el Comité no ve por qué no podríamos ocuparnos simultáneamente del contexto comercial mundial y del de América del Norte. Para maximizar el potencial de cada uno de ellos, hará falta discernimiento y espíritu de iniciativa. Es evidente que, a lo largo de los primeros ocho años del TLCAN, hay temas y cuestiones fundamentales – así como controversias, tanto recientes como de larga data — que han surgido o evolucionado y que es necesario resolver: son los asuntos pendientes dentro de la estructura del TLCAN. Como dijo últimamente el Ministro de Comercio Internacional, Pierre Pettigrew, "no debemos quedarnos quietos. No debemos dormirnos sobre los laureles. Hay una gran analogía entre andar en bicicleta y negociar acuerdos comerciales — si usted deja de avanzar, se cae — lo mismo se aplica a nuestra agenda de América del Norte"[36].

---

34 La autorización de negociar acuerdos comerciales es el meollo de la *Trade Adjustment and Assistance Act* (H.R. 3009), firmada por el Presidente Bush y promulgada en Estados Unidos el 6 de agosto de 2002. Esa facultad, que expiró en 1994 y no ha podido ser renovada a pesar de las tentativas de la administración Clinton, permite al Presidente negociar nuevos acuerdos comerciales y presentarlos al Congreso estadounidente para un voto de aceptación o rechazo dentro de un plazo de 90 días, sin que sea posible modificarlos: en esencia, el acuerdo negociado se debe "tomar o dejar". Véase Elisabeth Bumiller, "Bush Signs Trade Bill, Restoring Broad Presidential Authority," *The New York Times*, 7 de agosto de 2002, pág. A5.

35 *Testimonios*, Reunión Nº 74, 2 de mayo de 2002.

36 Pettigrew (octubre de 2002).

B. Prevención y solución de controversias comerciales

La mayoría de las controversias comerciales son resultado de la imposición unilateral de medidas proteccionistas – subsidios, aranceles o cuotas — por un país que trata de proteger sus propias industrias y economía de la competencia internacional. El objeto del ALC y el TLCAN era prevenir todo proteccionismo unilateral y suprimir las medidas proteccionistas en vigor. Teóricamente, el TLCAN prohíbe actualmente toda medida proteccionista en relación con el comercio entre Canadá, México y Estados Unidos. Sin embargo, sabemos que la realidad es otra, como lo demuestran los aranceles punitivos sumamente elevados que el servicio de aduanas de Estados Unidos cobra en la frontera entre ese país y Canadá a los productores canadienses de madera blanda de construcción.

Numerosos testigos que escuchó el Comité se refirieron a su profunda frustración ante lo que se calificó comúnmente de "proteccionismo estadounidense" o "unilateralismo estadounidense". Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, señaló que, en una reunión reciente de la Cámara de Comercio Internacional a la cual él asistía, los representantes de 82 países condenaron unánimemente la política comercial de Estados Unidos y sus aspectos proteccionistas[37]. Durante las audiencias que celebramos en marzo en México, Enrique Berruga, Subsecretario de Relaciones Exteriores de México, indicó que Canadá y México deberían concertar un enfoque conjunto ante la actitud proteccionista de Estados Unidos. Larry Hill, de la Junta Canadiense del Trigo, reclamó sanciones eficaces para los créditos a la exportación abusivos otorgados por Estados Unidos y argumentó que no tendría sentido armonizar más aún nuestros sistemas económicos mientras continúen los subsidios agrícolas masivos previstos en el Farm Bill [proyecto de ley agrícola] de Estados Unidos[38].

Otros testigos hablaron de la protección evidente que otorga a los astilleros estadounidenses la *Jones Act*, ley a la cual "Estados Unidos nunca quiso renunciar", según Ivan Bernier, de la Universidad Laval[39]. Dirigiéndose a los estadounidenses que afirman que los productores canadienses de madera blanda de construcción reciben subsidios injustos, Andrew Wynn-Williams, portavoz de la Cámara de Comercio de Colombia Británica, dijo que se trataba sobre todo de "una cuestión de productividad y de calidad de la madera que hace que nuestros productos sean mucho más atractivos y menos costosos. Toda esa preocupación de los estadounidenses por los subsidios es ante todo una cuestión de participación en el mercado. Al fin de cuentas, lo que quieren es proteger su parte del mercado"[40]. David Orchard sostuvo que el ALC y el TLCAN de hecho protegen más a Estados Unidos de las exportaciones canadienses añadiendo un

---

37 *Testimonios*, Reunión Nº 89, 11 de junio de 2002.

38 *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

39 *Testimonios*, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

40 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

nuevo nivel a los procesos del GATT, lo que permite a los estadounidenses actuar en función de sus propias leyes de comercio[41].

Sin embargo, el proteccionismo existe y siempre ha existido en el mundo. No se puede evitar, especialmente en una democracia. Joseph Nye hizo un análisis de las controversias comerciales entre Canadá y Estados Unidos, y explicó por qué es inevitable que haya cierto grado de proteccionismo en una democracia:

> Lo que me llamó la atención fue el número de controversias comerciales sobre pesca, madera blanda de obra, cuestiones relativas al comercio y al agua, que ya existían en los decenios de 1920 y 1930 y que siguen existiendo hoy día. Creo que el proteccionismo en general es endémico en todas las democracias. En un régimen democrático, las personas que se sienten sumamente amenazadas o preocupadas suelen militar y movilizarse más desde el punto de vista político, y tienden a acudir a su diputado o miembro del Congreso para que se haga más presión. A menudo sucede que los productores están mejor organizados que los consumidores. El resultado neto es que las democracias tienen cierto grado de proteccionismo —niño que no llora no mama[42].

El Comité cree que sería utópico e infinitamente frustrante tratar de eliminar el proteccionismo y que la mejor manera de prevenir y resolver las controversias comerciales es asegurar que éste se ejerza en un entorno de reglas claras donde los casos más problemáticos y perjudiciales de proteccionismo unilateral puedan tratarse en forma directa, justa y rápida.

1. La importancia de un enfoque continental basado en reglas

[...] a causa de su tamaño relativo con respecto a Estados Unidos, y como es una economía más pequeña, un país más pequeño, como depende tanto del comercio y del acceso a los mercados extranjeros, en particular al mercado estadounidense, Canadá tiene interés en que exista un sistema integral basado en reglas, gracias al cual no tengamos que depender de la bondad y la generosidad de nuestro socio comercial, sino de reglas claras, transparentes, con fuerza ejecutoria, y cuyo poder decisional de carácter definitivo sea ampliamente reconocido por las partes de la controversia.

Robert K. Rae, "The Politics of Cross Border Dispute Resolution,"
Canada-United States Law Journal, vol. 26, 2000, pág. 66.

Cuando Canadá entabló las negociaciones sobre el ALC, esperaba que éstas culminaran en el establecimiento de un sistema de solución de controversias obligatorio y basado en reglas, que rigiera la implementación del acuerdo y ofreciera a Canadá un medio seguro para cuestionar las medidas proteccionistas de Estados Unidos sin temer el poder relativo considerable de ese país[43]. Por "sistema basado en reglas", el Comité entiende un sistema de solución de controversias que reposa en fallos vinculantes emitidos por un órgano independiente e imparcial, por oposición a un sistema más

---

41 *Testimonios*, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

42 *Testimonios*, Reunión Nº 74, 2 de mayo de 2002.

43 Willam C. Graham, "Dispute Resolution in the Canada-United States Free Trade Agreement: One Element of a Complex Relationship," *McGill Law Journal*, Vol. 37, 1992, pág. 544, pág. 551.

orientado hacia el poder, basado en la diplomacia y el consenso, y mucho más susceptible a influencias políticas. El sistema de solución de controversias que Canadá obtuvo en las negociaciones del ALC, y más tarde en las del TLCAN, se basa en reglas solamente en parte. Algunas de las reglas dejan abierta la posibilidad a una intervención política, al punto que Canadá, y ahora México, todavía son susceptibles a los efectos adversos de las decisiones y el poder políticos de Estados Unidos.

Numerosos testigos reclamaron el establecimiento de un sistema de reglas de escala continental para tratar las controversias comerciales. Reginald Stuart, de la Universidad Mount Saint Vincent, subrayó el carácter preventivo de un sistema basado en reglas. Según él, "un sistema basado en reglas era la major forma de hacer las cosas, porque eliminaba de entrada un gran número de cuestiones. La creación de un sistema elaborado (tribunales del TLCAN, etc.) ha puesto término a un gran número de controversias"[44]. Richard Ouellet, del Institut québécois des hautes études internationales, lo expresó sin rodeos: "El sistema de solución de controversias comerciales entre Canadá y Estados Unidos debe funcionar bien para que la integración funcione bien"[45].

Aún admitiendo la posibilidad de mejorar el mecanismo de solución de controversias, Brian Crowley, del Atlantic Institute of Market Studies, sostuvo que "Canadá deberá siempre tratar de solucionar los problemas de comercio basándose en reglas. Es una de las razones principales de la creación del tratado de libre comercio. Sin un tratado que establezca reglas y mecanismos de solución de controversias, se está siempre a la merced del socio más poderoso"[46]. Don Barry, de la Universidad de Calgary, destacó también la desigualdad de fuerzas y agregó: "Es de nuestro interés que el mayor número posible de interacciones se desarrollen en un contexto en que los problemas se solucionen sobre la base de normas acordadas en vez de una pura relación de fuerzas. Además, Canadá no debería dudar en usar esas reglas para cuestionar cualquier política desleal de Estados Unidos"[47].

El Viceministro adjunto del MAECI responsable de las Américas, Marc Lortie, explicó que México sabe perfectamente que debe mejorar su sistema de reglas si quiere "atraer inversiones extranjeras"[48]. Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, estima que cualquier estructura basada en reglas es ventajosa tanto para Canadá como para México, pero precisa que necesitamos "un marco más firmemente centrado en reglas y la ampliación del marco que tenemos actualmente. [...] Evidentemente, el marco actual

---

44 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

45 *Testimonios*, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

46 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

47 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

48 *Testimonios*, Reunión Nº 57, 19 de febrero de 2002. El Subsecretario de la Secretaría de Economía de México, Angel Villalobos, anunció recientemente que pronto se harían modificaciones a la Ley del Comercio Exterior a fin de simplificar el procedimiento judicial que deben seguir los productores nacionales para defenderse en el contexto del TLCAN. El Sr. Villalobos anunció asimismo que México abrirá pronto una oficina de la Corporación de Solución de Controversias en la ciudad de México para facilitar la solución de controversias en el marco del TLCAN. Véase Stephen Lewis, "Mexico takes strides toward NAFTA dispute resolution," *Food Chemical News*, Vol. 44, Nº. 37, 28 de octubre de 2002.

todavía no es lo bastante sólido para permitirnos tratar las serias controversias que existen desde hace tiempo"[49]. En su testimonio, el especialista estadounidense Robert Pastor también recomendó que Canadá reclame el establecimiento de un programa de América del Norte para la elaboración de reglas e instituciones:

> [...] Canadá siempre ha estado a la vanguardia en la elaboración de reglas e instituciones internacionales. Son lo que más se necesita en este momento en América del Norte. Son lo que mejor lo defenderán contra el poder estadounidense. Estados Unidos no respetará siempre todas las reglas — conocemos la historia — pero en general aceptan las instituciones y las reglas. De modo que, si me pongo en el lugar de Uds., no comprendo por qué le dejarían el campo libre al poder bruto. ¿Por qué no aprovechan la fuerza más grande que tienen Uds., que es crear reglas e instituciones?[50]

Los testigos también advirtieron a Canadá contra la tentación de concertar arreglos *ad hoc* — especialmente con Estados Unidos — fuera de un marco basado en reglas. Danielle Goldfarb estimó que tal enfoque "puntual" conviene en el caso de exámenes efectuados por paneles binacionales constituídos con arreglo al Capítulo XIX, de la "aplicación exagerada de las leyes estadounidenses relativas a recursos comerciales", pero que no constituye una "visión estratégica que Canadá quiere para el futuro de las relaciones entre los países de América del Norte"[51]. Louis Bélanger, del Institut québécois des hautes études internationales, resumió en estos términos un tema abordado con frecuencia:

> Creo que ante todo debemos resistir a las ganas de tratar cada problema de cooperación con los estadounidenses sobre una base *ad hoc*. Es lo que inevitablemente tratarán de hacer en el área de la economía y la seguridad. Por lo tanto, debemos tratar de resistir a la tentación de establecer con ellos arreglos rápidos de los litigios al precio de sacrificar ventajas futuras. Como lo hemos visto claramente en el caso de la madera blanda de construcción y el caso del perímetro de seguridad, los estadounidenses nos hacen negociar arreglos *ad hoc*, arreglos no institucionales, arreglos fuera del TLCAN y arreglos fuera de acuerdos institucionales. Creo que a veces es grande la tentación de alcanzar soluciones de transacción rápidas con los estadounidenses, porque hay algunas ganancias económicas a corto plazo que para nosotros son urgentes. Sin embargo, creo que hacerlo significa aceptar un enfoque perdedor para Canadá[52].

El Comité está de acuerdo en que Canadá debe buscar la solución de las controversias comerciales en mecanismos e instituciones de escala continental basadas en reglas. El desequilibrio de fuerzas en el TLCAN coloca a Canadá y México en una posición netamente desfavorable en cualquier negociación con Estados Unidos que esté fuera de una infraestructura basada en reglas.

---

49 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

50 *Testimonios*, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

51 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

52 *Testimonios*, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

Recomendación 15

El Gobierno de Canadá debería resistir a la tentación de tratar de conseguir ventajas a corto plazo aceptando soluciones reactivas y puntuales para las controversias comerciales con sus socios del TLCAN. En lo posible, las controversias comerciales deberían solucionarse mediante mecanismos institucionales basados en reglas y el Gobierno debería esforzarse por mejorar y ampliar esos mecanismos a escala del continente.

2. Los mecanismos actuales de solución de controversias del TLCAN

Las principales disposiciones del TLCAN relativas a la solución de controversias son de cuatro órdenes:

- las disposiciones del Capítulo XI sobre la solución de controversias entre un inversionista y un Estado mediante arbitraje;
- las disposiciones del Capítulo XIX sobre el establecimiento de paneles especiales binacionales encargados de examinar las cuotas antidumping y compensatorias;
- las disposiciones del Capítulo XX sobre el procedimiento general de solución de controversias entre Estados, y
- las disposiciones contenidas en los acuerdos paralelos sobre el procedimiento de solución de controversias en materia de medio ambiente y trabajo[53].

En este capítulo, se tratarán sucesivamente el Capítulo XI, el Capítulo XIX y los sistemas relativos a las cuestiones de medio ambiente y de trabajo. El Capítulo XX se trata primero porque constituye el proceso de solución de controversias utilizado en la interpretación general del TLCAN y es el mecanismo empleado por defecto para las controversias que no pertenecen a ninguna de las categorías particulares.

Los mecanismos de solución de controversias desempeñan un papel disuasivo de primer orden. Su sola existencia debería alcanzar para prevenir las controversias. Es evidente que sólo pueden tener un valor preventivo si se los percibe como ejecutorios y lo son realmente. De otro modo, el mecanismo pierde credibilidad. Los mecanismos del Capítulo XX no son ejecutorios, es decir, que no conducen a decisiones vinculantes para las partes de la controversia.

---

53 Se trata únicamente de los mecanismos pertinentes en el contexto del presente informe. Cabe señalar que el TLCAN contiene también disposiciones relativas al arbitraje de controversias relativas a los servicios financieros (Capítulo XIV); al examen nacional independiente de las compras del sector público (Capítulo X), y controversias relativas a la propiedad intelectual (Capítulo XVII). Para un panorama de todos los mecanismos de solución de controversias del TLCAN, véase William A. Kerr, "Greener Multilateral Pastures for Canada and Mexico: Dispute Settlement in North American Trade Agreements," *Journal of World Trade*, Vol. 35, diciembre de 2001, págs. 1172-79.

Cuado surge una controversia, la primera etapa consiste en la realización de consultas entre las partes[54]. Si éstas son infructíferas, la siguiente etapa es una reunión de la Comisión del TLCAN, que es un órgano político compuesto de representantes de nivel ministerial (o sus delegados) de cada una de las partes[55]. Con esta etapa se entra de lleno en el mundo de la diplomacia y las relaciones de fuerza, lo que desbarata el sistema que debía basarse en reglas. Si la Comisión del TLCAN no logra encontrar una solución, una de las partes solicita la constitución de un panel arbitral[56]. Éste se compone de personas independientes, especialistas en comercio internacional, de cada uno de los países. Tras oír a las partes, produce un informe con recomendaciones que no son automáticamente vinculantes para las partes. Por lo tanto, la decisión final sigue estando en manos de éstas, expuesta a las fuerzas de la diplomacia y la política.

Unos analistas resumieron de este modo los defectos del sistema:

> Por lo tanto, las partes participan en grado considerable en la solución de sus propias controversias, en la medida en que las negociaciones que tienen lugar entre ellas después de la aparición del informe desempeñan un papel determinante en el resultado. En efecto, las partes deben ponerse de acuerdo en una solución mutuamente satisfactoria, "la cual, *por lo regular*, se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel" (Art. 2018(1) del TLCAN [la cursiva es nuestra]). Por lo tanto, las partes de la controversia son quienes, en última instancia, determinan la solución del problema, no desempeñando la Comisión ningún papel en esta etapa [...] En la práctica, [...] las partes utilizan el informe del panel como base de negociación, el informe señalando entonces el comienzo de nuevas negociaciones y no la finalización de la controversia. Por consiguiente, la solución final de la controversia depende más de las negociaciones bilaterales — entre las partes interesadas — que de un proceso jurisdiccional lógico. Queda entonces en manos de la parte más fuerte que, en ausencia de un mecanismo de apelación o de examen de la solución convenida, apenas está obligada por el informe del panel. Esta particularidad del mecanismo de solución de controversias en América del Norte constituye probablemente el principal factor de orden estructural que explica su permeabilidad al factor político.
>
> Otra indicación de la debilidad jurisdiccional del proceso de solución de controversias del TLCAN es el carácter no ejecutorio de las recomendaciones del panel. Técnicamente, las recomendaciones de éste, como las de la Comisión, no son vinculantes para Estados Unidos, Canadá o México. Esta ausencia de fuerza ejecutoria no sólo afecta el informe final del panel arbitral sino también, indirectamente y en cierta medida, la solución negociada por las partes contendientes[57].

---

54 TLCAN, Artículo 2006.

55 TLCAN, Artículos 2001 y 2007.

56 TLCAN, Artículo 2008.

57 Vilaysoun Loungnarath y Céline Stehly, "The General Dispute Settlement Mechanism in the North American Free Trade Agreement and the World Trade Organization System: Is North American Regionalism Really Preferable to Multilateralism?" *Journal of World Trade*, Vol. 34, febrero de 2000, págs. 45-46.

Es importante señalar que el proceso de solución de controversias de la OMC, enunciado en el *Entendimiento sobre solución de controversias*[58], no tiene esos defectos. Las controversias se solucionan mediante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, que se compone de todos los miembros de la Organización y elige los paneles caso por caso[59]. Los panelistas pueden no ser nacionales de ninguna de las partes de la controversia, lo que destaca la naturaleza del proceso de arbitraje por terceros de la OMC. En ninguna parte de la OMC hay un equivalente de la Comisión del TLCAN, de naturaleza política, que permite a las partes del TLCAN desempeñar un papel directo en la solución de controversias que les atañen. Como observó William Kerr, en el sistema de la OMC "la etapa de implementación no está politizada. En resumen, el proceso general de solución de controversias del TLCAN es menos transparente que el de la OMC y por eso aumenta los riesgos que representan las inversiones en las actividades internacionales para las empresas de Canadá y México"[60].

Además, los informes de los paneles del Órgano de Solución de Diferencias son vinculantes para las partes[61], a diferencia de lo que se observa en el caso del Capítulo XX del TLCAN en que las recomendaciones del panel pueden simplemente desembocar en otras negociaciones entre las partes contendientes, negociaciones expuestas a consideraciones políticas. La vía de la OMC no es simplemente un hermoso sueño. El Artículo 2005 del TLCAN establece que las controversias que surjan en relación tanto con el Capítulo XX del TLCAN como el GATT "podrán resolverse en uno u otro foro, a elección de la Parte reclamante"[62].

Los comentarios más pertinentes en relación con la revisión del Capítulo XX fueron formulados por Antonio Ortiz Mena, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, durante nuestras reuniones celebradas en marzo de 2002 en la ciudad de México:

> Es necesario dar fuerza ejecutoria a los fallos emitidos según los términos del Capítulo XX. Actualmente los paneles sólo tienen derecho a formular recomendaciones, pero la flexibilidad del mecanismo general de solución de controversias se ha vuelto más una desventaja que una ventaja, situación injustificable dado que los fallos de los paneles de la OMC ahora son ejecutorios.

---

58 El texto jurídico integral del *Entendimiento sobre solución de controversias* se encuentra en la página del sitio de la OMC: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

59 Gabrielle Marceau, "NAFTA and WTO Dispute Settlement Rules: A Thematic Comparison," *Journal of World Trade*, Vol. 31, abril de 1997, pág. 42.

60 Kerr (2001), pág. 1174.

61 Marceau (1997), pág. 66. Los informes de los paneles son adoptados automáticamentes por el OSD y vinculan a las partes de la controversia a menos que los miembros de la OMC decidan por consenso no hacerlo. Cabe señalar que el *Entendimiento sobre la solución de controversias* ofrece asimismo un proceso de apelación completo relativo a los aspectos jurídicos de las decisiones de los paneles.

62 En el Artículo 2005 se enuncian algunas posibles excepciones. Si un tercer país desea emprender, en relación con la cuestión en litigio, un procedimiento de solución de controversias en virtud del TLCAN, las partes deberán entenderse sobre el recurso a un único y mismo instrumento. Si no pueden ponerse de acuerdo, el procedimiento de solución se emprenderá en el marco del TLCAN. Si la cuestión se refiere a acuerdos en materia de medio ambiente y conservación (Artículo 104), medidas sanitarias o fitosanitarias (Capítulo VII) o medidas normativas (Capítulo IX), la parte demandada puede pedir que la cuestión sea examinada únicamente en virtud del TLCAN.

> Se podría hacer un cambio en ese sentido mediante un memorándum o protocolo firmado por los dirigentes de los tres países, sin tener que renegociar el TLCAN[63].

El Comité está de acuerdo. Un mecanismo de *solución* de controversias debe poder *solucionar* la controversia y no servir simplemente para formalizar negociaciones en el interior de una estructura sólo en parte basada en reglas. Es hipócrita calificar ese tipo de estructura de mecanismo eficaz y ejecutorio de solución de controversias. El Comité espera que, haciendo causa común y tomando como ejemplo el *Entendimiento sobre la solución de controversias* de la OMC, Canadá y México podrán convencer a Estados Unidos de remediar las lagunas del Capítulo XX que acabamos de describir. En particular, para asegurar una mayor certeza y evitar una politización indebida del proceso de solución de controversias, los informes de los paneles arbitrales se deberían hacer automáticamente vinculantes para las partes y se debería aumentar la transparencia del proceso. Si fuese imposible conseguir esos cambios, Canadá, y México si así lo desea, deberían llevar las controversias que surjan en virtud del Capítulo XX ante el mecanismo multilateral de solución de diferencias de la OMC cada vez que sea posible.

Recomendación 16

El Gobierno de Canadá debería entenderse con México para alentar a Estados Unidos a que acepte mejorar las reglas que son la base del mecanismo general de solución de controversias del Capítulo XX del TLCAN. Los informes definitivos de los paneles arbitrales deberían hacerse automáticamente vinculantes. Si fuera imposible hacer ese cambio, el Gobierno de Canadá debería tratar de aprovechar al máximo los mecanismos multilaterales de solución de controversias de la OMC para solucionar diferencias previstas en el Capítulo XX del TLCAN.

Además, el Gobierno debería esforzarse por aumentar la transparencia del proceso de solución de controversias haciendo públicos todos los documentos relativos a una controversia, sin causar perjuicio a las empresas interesadas. Debería asimismo abrir más el proceso no limitando la participación a los países miembros del TLCAN, sino aceptando a terceros, tales como provincias, organizaciones no gubernamentales y otros interesados.

3. El espectro de las leyes sobre las sanciones comerciales y el procedimiento de paneles binacionales previsto en el Capítulo XIX del TLCAN

En un discurso que pronunció recientemente ante el Canadian-American Business Council, el Ministro de Comercio Internacional Pierre Pettigrew declaró que uno de los principales objetivos de los esfuerzos para construir una América del Norte mejor es

---

63 *Memoria*, "The Future of Integration in North America", presentada al Comité durante la audiencia que éste celebró en la Embajada de Canadá en México, el 14 de marzo de 2002.

"adaptar mejor la práctica de los recursos comerciales a la integración cada vez mayor del espacio económico común en América del Norte"[64].

La razón principal que impulsó a Canadá a concertar el ALC, que lo obligaba a renunciar a una buena parte de su soberanía, era la perspectiva de asegurarse un acceso sin trabas al mercado estadounidense. La piedra angular de esa estrategia era obtener una exención de la aplicación de las sanciones comerciales estadounidenses — en particular, las cuotas antidumping y compensatorias — previstas en las leyes estadounidenses sobre el comercio. Un breve examen de las negociaciones del ALC celebradas a fines del decenio de 1980 muestra claramente por qué el acceso que obtuvo Canadá — y más tarde México a través del TLCAN — al mercado estadounidense estaba lejos de ser seguro y sin obstáculos. Se trata quizá del más importante asunto pendiente del TLCAN.

Los negociadores estadounidenses rechazaron rotundamente la solicitud de exención porque estaban convencidos de que los productos canadienses estaban siendo subsidiados y que los productores estadounidenses necesitaban la protección de la ley estadounidense sobre cuotas antidumping y compensatorias[65]. Los estadounidenses se habían atrincherado tanto en esa posición que las negociaciones sobre el libre comercio habrían fracasado si Canadá hubiera insistido. Los negociadores canadienses propusieron entonces reemplazar las cuotas antidumping por leyes sobre la competencia en el contexto del ALC y que se negociara un código común sobre subsidios — incluyendo una definición de lo que constituye un subsidio — para reducir el recurso a los derechos compensatorios[66]. Esas propuestas no dieron fruto, ya que los estadounidenses estaban determinados a no ir más allá de las reglas del GATT de ese momento e insistieron en mantener sus leyes sobre los recursos comerciales[67]. El Gobierno de Estados Unidos cuestionó con vehemencia las aserciones de los canadienses de que los recursos comerciales de Estados Unidos están por naturaleza "politizados" — ya que se determinan exclusivamente en instituciones estadounidenses — pero para desbloquear las negociaciones, Estados Unidos propuso una solución provisoria en que el examen judicial corriente de las cuotas antidumping y compensatorias por parte de los *tribunales*

---

64 Pettigrew (octubre de 2002).

65 Eric J. Pan, "Assessing the NAFTA Chapter 19 Binational Panel System: An Experiment in International Adjudication," *Harvard International Law Journal*, Vol. 40, primavera de 1999, pág. 383.

66 Gilbert R. Winham, "NAFTA Chapter 19 and the Development of International Administrative Law: Applications in Antidumping and Competition Law," *Journal of World Trade*, Vol. 32, febrero de 1998, pág. 69.

67 Michael Hart, *Decision at Midnight: Inside the Canada-U.S. Free Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994, citado en Gilbert Gagné, "North American Free Trade, Canada, and U.S. Trade Remedies: An Assessment After Ten Years," *World Economy*, Vol. 23, pág. 80. Cabe señalar que la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales que originó la creación de la OMC produjo un conjunto de reglas sobre subsidios, el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*. Además, las negociaciones actuales de Doha deberían permitir ampliar ese acuerdo para incluir medidas antidumping, y Estados Unidos aceptó tomar parte en dichas negociaciones. Sin embargo, en la propuesta que sometió últimamente a la OMC acerca de las cuotas antidumping y compensatorias, Estados Unidos precisó que todo acuerdo sobre el dumping y los subsidios debía preservar la eficacia de las leyes nacionales sobre los recursos comerciales. Véase "USTR Submits Proposal to WTO on Dumping, Subsidies," U.S. Department of State Office of International Information Programs, Washington File, 17 de octubre de 2002, en la dirección: usinfo.state.gov.

estadounidenses sería reemplazado por un examen a cargo de *paneles binacionales* compuestos de especialistas del comercio internacional de ambos países[68].

Durante las negociaciones del TLCAN, México trató, como Canadá lo hizo con el ALC, de obtener un acceso "seguro" al mercado estadounidense — y al mercado canadiense — y, por lo tanto, luchó mucho para participar en el mecanismo de solución de controversias mediante paneles binacionales. Ello le fue acordado a condición de que México revisara sus leyes sobre el comercio internacional y sus procesos de examen administrativo para hacerlos más explícitos y transparentes y más próximos a las leyes canadienses y estadounidenses[69]. De ese modo, el sistema de paneles binacionales se integró al Capítulo XIX del TLCAN, en gran parte en la forma que tenía en el ALC. Para Canadá, el mero hecho de mantener el *statu quo* era en sí una victoria importante. Algunos políticos estadounidenses veían en el sistema de paneles binacionales un ataque inaceptable contra la soberanía estadounidense y se ejercieron presiones considerables en el Congreso para atenuar o suprimir completamente el proceso previsto en el Capítulo XIX[70].

El sistema de paneles binacionales previsto en el Capítulo XIX siempre ha generado numerosos comentarios — nuestras audiencias no han sido una excepción — y ha desempeñado un papel crucial en varias controversias importantes, en particular las que se refieren a la madera blanda de construcción, los subsidios a la agricultura y el acero. Más del 80% de las controversias en virtud del TLCAN tienen que ver con las cuotas antidumping y compensatorias y, por lo tanto, se refieren al Capítulo XIX.

No hay duda de que el Capítulo XIX ha permitido frenar muchas medidas proteccionistas en América del Norte. Algunas pruebas de ello están bien documentadas en el número más reciente de la serie *Commentary* del Instituto C.D. Howe, denominada "The Border Papers." El artículo en cuestión, del abogado de Washington Patrick Macrory, especializado en comercio internacional, se titula "NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution" y sostiene la tesis de que el Capítulo XIX "ha permitido reprimir eficazmente lo que los canadienses califican de exceso de celo de parte de las autoridades estadounidenses en la aplicación de las disposiciones legislativas relativas a las cuotas antidumping y compensatorias"[71]. Macrory observa que "aparte de la madera blanda de construcción, sólo seis productos canadienses son actualmente objeto de resoluciones de cuotas antidumping o compensatorias y, en la mayoría de los casos, el volumen de intercambios es

---

68 Winham (1998), págs. 69-70.

69 Ibid., págs. 71-74.

70 Gilbert R. Winham, "Dispute Settlement in NAFTA and the FTA," en Steven Globerman y Michael Walker, editores, *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, The Fraser Institute, Vancouver, 1993, pág. 270.

71 Patrick Macrory, "NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution," *Commentary* No. 168, C.D. Howe Institute, Toronto, septiembre de 2002, resumen del estudio.

relativamente bajo y las cuotas corrientes, bajas"[72]. Destaca igualmente que, "desde la creación del TLCAN, las importaciones procedentes de Canadá y México han sido objeto de muchas menos indagaciones y resoluciones que las importaciones procedentes de otras partes del mundo, quizá en razón de la creciente integración de las economías de esos dos países con la economía estadounidense"[73].

Uno de los aspectos fundamentales del sistema de solución de controversias del Capítulo XIX es que los paneles binacionales no crean ni aplican nuevas disposiciones legislativas, ni aplican reglas jurídicas trilaterales sustanciales sobre las cuotas antidumping y compensatorias (no existen tales reglas): se contentan con examinar la aplicación de las leyes nacionales del país importador para asegurarse de que ésta se hace correctamente[74]. Por lo tanto, en el caso de los ataques de Estados Unidos contra la política canadiense, el panel examinaría las medidas tomadas por los organismos del Gobierno de Estados Unidos para verificar su conformidad con las leyes comerciales de ese país.

Otro aspecto clave radica en el Artículo 1903 del TLCAN, que estipula que, si una parte modifica sus leyes en materia de cuotas antidumping o compensatorias y esa reforma afecta a otra parte, esta última podrá solicitar que tal reforma se someta a un panel binacional para que éste emita una opinión declarativa sobre la conformidad de la reforma con los objetivos de libre comercio del TLCAN o las disposiciones del GATT y el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* de la OMC. La existencia de esa disposición es particularmente pertinente en el contexto de controversias relativas a la madera blanda de construcción. El recuadro 2 contiene una síntesis de la controversia y los casos particulares.

---

72 Ibid., pág. 2. Una parte importante del estudio está dedicada al análisis de la controversia sobre la madera blanda de construcción. Véase asimismo Patrick Macrory, "Another Chapter in the lumber saga," *National Post*, 10 de octubre de 2002, pág. A19.

73 Macrory (2002), pág. 2.

74 TLCAN, Artículo 1902.

Recuadro 2: Síntesis de la controversia sobre la madera blanda de construcción

La madera blanda canadiense de construcción aprovisiona a un tercio del mercado estadounidense y representa en el momento actual 10.000 millones de dólares de exportaciones anuales para Canadá. La controversia sobre la madera blanda de contrucción se remonta a principios del decenio de 1980, y desde entonces el problema principal han sido los cánones que perciben los gobiernos provinciales de las compañías forestales privadas por explotar recursos forestales situados en tierras provinciales. Los estadounidenses consideran que esos derechos son muy bajos y que, por ende, constituyen un subsidio.

Alrededor del 94% de los bosques canadienses pertenecen al Estado y son objeto de una profusa reglamentación forestal. En virtud del sistema de tenencia que predomina en Canadá, las provincias dan a las empresas privadas acceso a los recursos forestales contra el pago de cánones provinciales y el compromiso de encargarse de la gestión del recurso. En cambio, en Estados Unidos casi el 70% de los bosques — que producen el 90% de la cosecha anual de madera — pertenecen a intereses privados y alrededor del 42% de las tierras forestales están sujetas a una reglamentación similar a la canadiense.

La industria maderera estadounidense — dirigida por su poderoso grupo de interés, la U.S. Coalition for Fair Lumber Imports — así como grupos ecologistas y de las Primeras Naciones afirman que el sistema canadiense de tenencia de la tierra y las prácticas de gestión forestal de los gobiernos provinciales otorgan subsidios injustos a la industria forestal. Aducen que los cánones no reflejan el valor total de mercado de la madera vendida y, por lo tanto, tienen un efecto distorsionante ya que hacen que la madera sea más barata de cortar que en un sistema donde los cánones dependen de las fuerzas del mercado. Asimismo, afirman que, al fijar cánones a un nivel inferior al del mercado, los gobiernos renuncian a ingresos sustanciales por concepto de gestión forestal.

En cambio, los gobiernos federal y provinciales y las empresas forestales canadienses sostienen que las prácticas actuales de fijación de precios de la madera de construcción no generan subsidios para la industria maderera. Afirman que los cánones impuestos constituyen no un subsidio sino un impuesto, y que los ingresos generados son más que suficientes para cubrir los costos asociados a la gestión comercial de los recursos forestales. Además, sostienen que el sistema de tenencia de los bosques en Canadá es simplemente diferente del sistema estadounidense y que las diferencias entre los dos sistemas se acentúan por los importantes contrastes en la distribución relativa de los bosques entre los intereses privados y públicos en cada país.

Es difícil seguir de cerca las numerosas acciones jurídicas que ha suscitado esta controversia en los últimos 20 años, a pesar de los muchos artículos que publica regularmente la prensa sobre este tema. A continuación figura una lista de los casos principales – cada uno de ellos comenzado por una investigación del Departamento de Comercio de Estados Unidos, seguida de una decisión - y una breve descripción de su desarrollo en el contexto del TLCAN y la OMC (los casos se identifican con números romanos para mayor comodidad):

- *Madera blanda de construcción I (Ciertos productos de madera blanda de construcción de Canadá, 48 Fed Reg 24, 159 [1983]). El Departamento de Comercio de Estados Unidos resolvió que los cánones provinciales no constituyen un subsidio.*

- *Madera blanda de construcción II (Ciertos productos de madera blanda de construcción de Canadá, 51 Fed Reg 37, 483 [1986]). El Departamento de Comercio de Estados Unidos emitió una determinación preliminar según la cual los cánones provinciales constituyen un subsidio, pero el problema quedó sin objeto en virtud de un memorándum de entendimiento entre Canadá y Estados Unidos por el cual Canadá se comprometió a imponer derechos de 15% sobre las exportaciones con destino a Estados Unidos.*

- *Madera blanda de construcción III (Ciertos productos de madera blanda de construcción de Canadá, 57 Fed Reg 22, 570 [1992]). El Departamento de Comercio de Estados Unidos resolvió que los cánones provinciales y las restricciones a la exportación de rollizos constituían subsidios. Esta decisión fue revocada por un panel binacional constituido en virtud del Capítulo XIX: Ciertos productos de madera blanda de construcción de Canadá, USA-92-1904-01 (1993). La decisión del panel fue confirmada por un comité de impugnación extraordinaria constituido en virtud del Capítulo XIX: Ciertos productos de madera blanda de construcción de Canadá, ECC-94-1904-01USA (1994).*

- *Madera blanda de construcción IV (Ciertos productos de madera blanda de construcción de Canadá, 67 Fed Reg 15, 545 [2 de abril de 2002] y 67 Fed Reg 15, 539 [2 de abril de 2002]). El Departamento de Comercio de Estados Unidos resuelve que los cánones provinciales constituyen un subsidio y que Canadá hace dumping a Estados Unidos. Las decisiones son actualmente objeto de apelación ante paneles binacionales constituidos en virtud del Capítulo XIX y del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.*

Fuentes principales: Patrick Macrory, "NAFTA Chapter 19: A Successful Experiment in International Trade Dispute Resolution," Commentary Nº 168, C.D. Howe Institute, Toronto, septiembre de 2002; página web titulada "Canada's Legal Challenges" de la sección sobre la madera blanda de construcción del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (www.dfait-maeci.gc.ca/~eicb/softwood/legal_action-en.asp).

En 1994, Estados Unidos perdió otra de sus numerosas impugnaciones de políticas de precios y de atribución de la madera canadiense de construcción en el sistema de paneles binacionales del ALC. Tras la decisión de ese panel en favor de Canadá, dictada justo en el momento en que Estados Unidos se prestaba a adoptar su legislación de implementación de la OMC, el Gobierno estadounidense aprovechó la oportunidad para modificar su legislación sobre los recursos comerciales a fin de derogar los aspectos más controvertidos de la decisión del panel binacional. Canadá criticó esta legislación en lo relativo a la aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales pero, sorprendentemente, no invocó el Artículo 1903 del TLCAN y solicitó una opinión declaratoria sobre la conformidad de las modificaciones con las reglas del comercio internacional. Según ciertos analistas, eso es una muestra de la debilidad de las reglas relativas al Capítulo XIX, ya que es posible que el Gobierno canadiense haya temido que la opinión declaratoria de un panel binacional

comprometería el futuro de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, y que este último de todas maneras no la respetaría[75].

Antes del ALC, las controversias sobre las cuotas antidumping y compensatorias que se originaban en Estados Unidos las resolvían organismos estadounidenses y el único recurso interno era hacer revisar las decisiones del Gobierno por tribunales nacionales de Estados Unidos. Los paneles binacionales previstos en el Capítulo XIX reemplazan ahora ese procedimiento de revisión judicial. El panel estudia el expediente y decide si la resolución final del organismo público se apoya en pruebas y si está conforme con la leyes nacionales. Cabe señalar que sólo las resoluciones *definitivas* de los organismos estadounidenses sobre cuotas antidumping y compensatorias pueden ser objeto de una revisión por el panel binacional, lo que plantea problemas a Canadá.

Por ejemplo, el 9 de agosto de 2001, el Departamento de Comercio de Estados Unidos emitió una resolución *preliminar* de subsidio en su investigación más reciente sobre la madera canadiense de construcción[76]. Basándose en esa resolución preliminar, Estados Unidos empezó a cobrar en la frontera cuotas compensatorias sobre la madera blanda de construcción procedente de Canadá el 4 de septiembre de 2001, con retroactividad al 17 de mayo de 2001. Sin embargo, la resolución definitiva de dicho Departamento no se publicó hasta el 2 de abril de 2002, y sólo entonces Canadá pudo solicitar que un panel binacional del TLCAN revisara la decisión. Por lo tanto, los productores canadienses debieron pagar cuotas compensatorias durante casi un año antes de que el procedimiento de revisión por el panel siquiera comenzara. Cuando un miembro del Comité le preguntó cómo se arreglaban los productores canadienses para recuperar su dinero, Bob Flitton de Doman Industries Limited respondió: "¿Cómo recuperar el dinero? No lo recuperaremos. [...] Desde el punto de vista legal, técnico, deberíamos poder recuperarlo, pero nunca lo cobraremos. Es imposible"[77].

Recomendación 17

Cuando un panel binacional del TLCAN constate que la resolución definitiva de un organismo gubernamental que impone cuotas antidumping y compensatorias es errónea, el país que haya percibido esas cuotas debería reembolsarlas al exportador extranjero. Por lo tanto, el Gobierno de Canadá debería proponer a sus socios del TLCAN el establecimiento de un sistema oficial de reembolso de cuotas pagadas de ese modo, con efecto retroactivo a la fecha fijada en la resolución preliminar o definitiva de imposición de las cuotas en cuestión.

---

75 Gagné (2000), págs. 87-88.

76 Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional "Softwood Lumber U.S. Trade Actions: Chronology & Background (2001 to present)," 24 de mayo de 2002. Disponible en la dirección: www.dfait-maeci.gc.ca/~eicb/softwood/SWL_TradeActionsBackground-e.htm.

77 *Testimonios*, Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

Todavía es la legislación nacional lo que se aplica en virtud del Capítulo XIX, pero el procedimiento de los paneles binacionales se suponía que sería más transparente —ya que cada país proporciona panelistas — y también más rápido, porque en el Capítulo XIX se especifica que un panel binacional debe emitir su fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración de un panel[78]. Los paneles se componen de cinco personas elegidas de una lista de candidatos, de los cuales cada uno de los países selecciona al menos 25, en su mayoría jueces o abogados en ejercicio o jubilados[79]. Cada país que es parte de una controversia elige dos panelistas, que a su vez seleccionan juntos un quinto panelista, en general alternando el país de procedencia, para cada controversia. El panel sólo puede estudiar el expediente administrativo que se le presente y debe aplicar la norma de examen de la ley nacional que corresponda. Si bien los fallos del panel son vinculantes para las Partes de la controversia, no sientan jurisprudencia y no pueden servir de precedente de aplicación obligatoria en otros casos. Los paneles pueden mantener, revocar o devolver las resoluciones de las autoridades nacionales. El fallo de un panel se puede apelar ante un comité de impugnación extraordinaria, pero solamente en caso de infracción grave del procedimiento cometida por el panel o uno de los panelistas[80]. Además, el comité de impugnación extraordinaria no puede anular un fallo a menos que constate que el error de procedimiento "haya afectado materialmente el fallo del panel y amenace la integridad del proceso de revisión por el panel binacional.[81].

Entonces, ¿funciona el procedimiento de revisión del panel binacional que estipula el Capítulo XIX del TLCAN? Además de la opinión favorable de Patrick Macrory citada, las opiniones formuladas sobre el Capítulo XIX al Comité fueron en general positivas. Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, estimó que ese mecanismo "ha permitido controlar razonablemente bien la aplicación abusiva de leyes estadounidenses que establecen recursos en materia de comercio. Muchos expertos señalaron que las resoluciones dictadas en el marco del mecanismo previsto en el Capítulo XIX se basaban más en la ley que en la política"[82]. Laura Macdonald, de la Universidad de Carleton, no piensa que Canadá tenga grandes posibilidades de conseguir un mecanismo mejor en el contexto de América del Norte "porque Estados Unidos es el país dominante en América del Norte; es la potencia hegemónica de la región que evidentemente no desea establecer mecanismos más adecuados ni incluir problemas como los de la madera blanda de construcción que son muy espinosos desde el punto de vista político. Me inclinaría a pensar que [...] sería mejor basarse en los mecanismos de la OMC que esperar la definición de un mecanismo mejor en América del Norte"[83]. Otras personas

---

78 TLCAN, Artículo 1904(14).

79 TLCAN, Anexo 1901.2, Artículos 1-2.

80 TLCAN, Artículo 1904(13), Anexo 1904.13. El comité se compone de un juez (o persona que lo haya sido) de cada país, seleccionado por las Partes de la controversia a partir de una lista de 15 personas (cinco personas de cada país).

81 TLCAN, Artículo 1904(13)(b).

82 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

83 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

también recomendaron emplear más los mecanismos de la OMC, pero Donald MacKay, que fue uno de los negociadores del TLCAN por Canadá y que actualmente trabaja en la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), comparó los procedimientos de la OMC y del TLCAN y destacó la incomparable eficiencia de este último:

> [...] al discutir mecanismos de solución de controversias, en esencia lo que ustedes dicen es que los gobiernos o países están renunciando voluntariamente a una pequeña parte de su soberanía en relación con su capacidad de tomar decisiones unilateralmente a nivel interno. El Capítulo XIX ha "multilateralizado" ese fenómeno, si se puede decir así, ampliándolo a las tres partes mediante los paneles binacionales. En la OMC no existe ningún mecanismo de ese tipo relativo a las cuotas antidumping y compensatorias. Las negociaciones de la Ronda Uruguay actualizaron el mecanismo de solución de diferencias en el seno de la OMC, pero cuando se tienen en cuenta los plazos, el factor costo y otros elementos, se constata que el mecanismo del TLCAN es más rápido. Aunque muchos opinan que es demasiado lento, es lo más rápido que existe a nivel multilateral. Es evidente que puede mejorarse, pero para ello sería necesario que los responsables políticos pusieran manos a la obra[84].

Se dijo al Comité que la única manera de colmar las lagunas del proceso previsto en el Capítulo XIX era encontrar una manera de escapar a los objetivos proteccionistas de las leyes estadounidenses sobre las cuotas antidumping y compensatorias. Don Barry, de la Universidad de Calgary, estimó que el procedimiento de solución de controversias funciona "razonablemente bien"[85]. El problema real, argumentó, es la falta de leyes comerciales uniformes. Michael Bradfield, de la Universidad de Dalhousie, piensa que está muy bien "tener acceso a mecanismos de solución de controversias que nos permitan decir si ellos aplican correctamente sus leyes, pero eso no les impide adoptar leyes anti-libre comercio, que actualmente están estudiando y que están preparados a estudiar de nuevo"[86]. Según él, la solución sería que Estados Unidos "adaptara realmente sus leyes nacionales al libre comercio". De modo semejante, Stephen Clarkson consideró que el mayor fracaso del ALC y del TLCAN era el hecho de que Canadá, y México con respecto al segundo caso, no consiguieron exenciones de la aplicación de las leyes estadounidenses sobre las cuotas antidumping y compensatorias[87].

Aunque el sistema de paneles binacionales previsto en el Capítulo XIX es en muchos respectos un sistema de solución de controversias basado en reglas, descansa en un conjunto híbrido de leyes del derecho substantivo: las leyes nacionales de Canadá, Estados Unidos y México sobre las cuotas antidumping y compensatorias. Además, si bien las reglas funcionan la mayor parte del tiempo, se trata de controversias muy politizadas que se refieren a intereses económicos importantes — como la controversia sobre la madera blanda de construcción — que destacan las lagunas del sistema previsto en el Capítulo XIX y la inevitable influencia de las motivaciones políticas. El Comité apoya el recurso al sistema del TLCAN — y al de la OMC en los casos apropiados — pero está

---

84 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

85 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

86 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

87 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

convencido de que la mejor manera de prevenir y solucionar las controversias es establecer un conjunto de reglas único sobre las cuotas antidumping y compensatorias válido en toda América del Norte.

Durante las negociaciones del ALC, se entendía que el sistema de paneles nacionales sería una medida temporaria en vigor durante cinco a siete años, en espera de la elaboración de un nuevo régimen único de cuotas antidumping y compensatorias[88]. Además, el Artículo 1907 del ALC exigía a las partes establecer un grupo de trabajo encargado de elaborar reglas y disciplinas más eficaces sobre el uso de subsidios gubernamentales y la factibilidad de apoyarse en un sistema sustituto de reglas para tratar las prácticas fronterizas desleales de precios y el otorgamiento de subsidios gubernamentales. La elaboración de ese nuevo régimen por el grupo de trabajo no se cumplió. El sistema de paneles binacionales se hizo permanente bajo el régimen del TLCAN. El grupo de trabajo se disolvió y, en su lugar, las partes acordaron celebrar consultas generales regulares sobre un nuevo régimen de cuotas antidumping y compensatorias. El Comité opina que el Gobierno de Canadá debería promover activamente esas consultas a fin de conseguir que Estados Unidos y México colaboren en la elaboración de un régimen de cuotas antidumping y compensatorias para los tres países de América del Norte.

Sabemos muy bien que, dadas la tendencia proteccionista del Gobierno actual de Estados Unidos, esas consultas podrían no ir muy lejos. Y pensamos, como lo dice Patrick Macrory en su estudio del Capítulo XIX, que podría ser ilusorio esperar incluso progresos modestos en la mitigación del impacto de las leyes estadounidenses de recursos comerciales en el clima actual. Sin embargo, estimamos que es importante mantener la cuestión presente en el espíritu de los encargados de la formulación de políticas y abordarla directamente cada vez que se presente la oportunidad.

Recomendación 18

El Comité apoya el recurso al procedimiento de revisión por un panel binacional previsto en el Capítulo XIX — y, en los casos apropiados, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC — y recomienda que el Gobierno de Canadá continúe utilizando *todos* los medios jurídicos a su alcance para lograr la solución satisfactoria de las controversias comerciales actuales, especialmente la de la madera blanda de construcción.

---

88 El Artículo 1906 del ALC enuncia explícitamente esta intención: "Las disposiciones del presente capítulo estarán en vigor por un período de cinco años, en espera de que ambos países elaboren un nuevo régimen de reglamentación aplicable a su comercio bilateral en materia de cuotas antidumping y compensatorias. Si tal régimen no se acuerda y pone en práctica al término de ese período de cinco años, las disposiciones del presente capítulo serán prorrogadas por un período suplementario de dos años. Si no se llega a un arreglo con respecto de la aplicación de un nuevo régimen al término de ese período de dos años, cualquiera de las Partes podrá denunciar el Acuerdo dando un preaviso de seis meses".

Recomendación 19

Inspirándose en las negociaciones similares que se realizan actualmente en la OMC, el Gobierno de Canadá debería realizar activamente consultas con México y Estados Unidos en virtud del Artículo 1907 del TLCAN a fin de instituir un régimen de cuotas antidumping y compensatorias común a toda América del Norte.

4. ¿Vincular o no vincular?

La cuestión de si es oportuno vincular un sector comercial con otro — por ejemplo, utilizar el sector de los recursos energéticos canadienses como medio de presión en la controversia sobre la madera blanda de construcción — fue abordada por varios testigos ante el Comité. Fue planteada principalmente en relación con la controversia sobre la madera blanda de construcción por varias partes interesadas, como John Allan, Presidente del B.C. Lumber Trade Council, que exigen enérgicamente que Canadá vincule su comercio con Estados Unidos en el ramo de la madera blanda de construcción con sus exportaciones de otros productos, como un medio para resolver esa agria controversia[89].

Sin embargo, la mayoría de los testigos se mostraron muy cautelosos ante la idea de ligar sectores. El Profesor Don Barry, de la Universidad de Calgary, piensa que las posibilidades de transar con Estados Unidos son muy limitadas en el contexto de la actual "guerra contra el terrorismo" lo cual, cuando se asocia a "un punto de vista muy estrecho y circunscrito de los intereses estadounidenses", muestra que "son las políticas interiores de Estados Unidos las que determinarán el resultado de toda una gama de cuestiones económicas que actualmente están sobre el tapete entre Canadá y ese país"[90]. Joseph Nye, de la Universidad Harvard, hizo hincapié en la realidad subyacente y constante del desequilibrio de fuerzas que existe en las relaciones de los países del TLCAN:

> Desconfiaría un poco de vincular un ramo con otro, porque se puede decidir vincular el gas o el agua con algún otro producto, y luego los estadounidenses quizá decidan hacer una vinculación con alguna cosa aún más importante. De modo que, antes de meter todo en el mismo paquete, ustedes deberían preguntarse si ésta es la mejor estrategia para Canadá. Sospecho que probablemente no lo es[91].

Asimismo, se recomendó con insistencia no vincular sectores comerciales como una forma de represalia. El Profesor George MacLean de la Universidad de Manitoba estima que la política interior estadounidense desempeña una función demasiado grande en las relaciones entre Canadá y Estados Unidos — que calificó de "tenues" — para

---

89 Véase Gordon Hoekstra, "Time to get tough with Americans in lumber fight," *The Prince George Citizen*, 31 de mayo de 2002, pág. D4.

90 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

91 *Testimonios*, Reunión Nº 74, 2 de mayo de 2002.

arriesgarse a recurrir a esa solución[92]. Tomando como ejemplo la controversia sobre la madera blanda de construcción, hizo notar que

> Canadá se arriesgaría mucho si se sirviera de un sector en que las relaciones son armoniosas, como el del gas, para tomar medidas de represalia contra Estados Unidos, sobre todo si éste no estuviera dispuesto a respetar las decisiones de la OMC o las del tribunal del TLCAN sobre la madera blanda de construcción por razones estrictamente políticas. Si está dispuesto a hacer eso en ese sector, ¿qué no estaría dispuesto a hacer en otros sectores?

De modo similar, Donald MacKay, de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), observó que, para un país tan "orientado hacia el comercio" como Canadá, el método de la represalia "terminaría inevitablemente por perjudicarnos en vez de ayudarnos"[93].

El Comité comparte esa opinión. Vincular sectores comerciales como método de solución o represalia es un recurso simplemente demasiado arriesgado, teniendo en cuenta la evidente diferencia de fuerzas de Canadá y México con respecto a Estados Unidos. Al elaborar estrategias prudentes y eficaces para contrarrestar las medidas proteccionistas de Estados Unidos, Canadá debería concentrarse en la búsqueda de soluciones individuales para cada controversia dentro de un marco basado en reglas.

Recomendación 20

En general, el Gobierno de Canadá debería abstenerse de vincular sectores comerciales diferentes como estrategia de solución de controversias o de represalia. Canadá debería tratar de resolver cada controversia independientemente de otras, en el contexto de un marco basado en reglas.

C. La controversia sobre el Capítulo XI del TLCAN

"El 'Capítulo 11' es una expresión muy conocida en Estados Unidos: se la usa para obtener la protección de los tribunales a fin de evitar una quiebra inminente. Mas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte — el TLCAN — el Capítulo XI tiene otro significado. Es la parte del TLCAN que trata de la protección de los inversionistas extranjeros de Canadá, México y Estados Unidos cuando invierten en uno de los otros países miembros del TLCAN. Para algunos, el Capítulo XI es fundamental para la promoción de la libre circulación de capital en el mercado de América del Norte, cada vez más abierto. Para otros, representa otro tipo de quiebra — la quiebra de las políticas gubernamentales y del derecho internacional en la era de la mundialización de la economía",

Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights*, International Institute for Sustainable Development and World Wildlife Fund, Winnipeg, 2001, pág. 1.

---

92 *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

93 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

El Capítulo XI del TLCAN ha resultado ser uno de los aspectos más polémicos del Tratado. Los comentaristas han discutido a menudo la cuestión de saber si la polémica se justifica o si las críticas formuladas sobre el Capítulo XI se fundan en un análisis de fondo. De hecho, existen análisis de fondo de las disposiciones y de su incidencia que apoyan los argumentos de ambos lados de la cuestión[94]. En realidad, no se trata de una cuestión de credibilidad de los interlocutores y de sus argumentos, porque los casos en que intervienen un inversionista y un Estado presentados hasta el momento ante el procedimiento arbitral previsto en el Capítulo XI no requieren mayor comentario[95], y toda interpretación de esos casos depende principalmente de la opinión que uno tenga sobre la cuestión subyacente más amplia. Se trata simplemente de una cuestión de políticas: cómo llegar a un equilibrio entre la protección de las inversiones, incluyendo los derechos corolarios de los inversionistas privados, y el control público de la política gubernamental. El mero hecho de que el Capítulo XI haya suscitado tantos comentarios — atribuibles a un análisis a fondo o a la pura emoción — indica que algo marcha mal en el *statu quo* y que quedan asuntos urgentes para solucionar en el marco del TLCAN. Las audiencias del Comité lo confirmaron categóricamente.

---

94 Para ejemplos de tales análisis, véase Howard Mann, *Private Rights, Public Problems: A Guide to NAFTA's Controversial Chapter on Investor Rights*, International Institute for Sustainable Development and World Wildlife Fund, Winnipeg, 2001; y Michael M. Hart y William A. Dymond, "NAFTA Chapter 11: Precedents, Principles, Prospects," ponencia presentada en la Conferencia sobre el Capítulo XI del TLCAN, Centre for Trade Policy and Law, Universidad de Carleton, Ottawa, 18 de enero de 2002.

95 Para un resumen de casos relativos al Capítulo XI, véase Mann (2001), y Hart y Dymond (2002). Se pueden también consultar documentos jurídicos de muchos casos en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-e.asp).

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

[...] las empresas que desean limitar el poder de los gobiernos para reglamentarlas son grandes empresas que, prácticamente por definición, tienen un poder económico que las saca del escenario de mercado perfectamente competitivo de los manuales de economía y les da el poder de proteger sus propios intereses sin ayudar al mismo tiempo al interés público. El problema fundamental es que las empresas que quieren más poder, en particular sobre el gobierno, y asumir menos responsabilidades ante el gobierno son las mismas que violan las condiciones que le permiten al gobierno otorgar actas de constitución en sociedad y suponer que las empresas servirán a los intereses públicos. La conclusión entonces es que, en vez de concertar acuerdos comerciales en que otorguemos cada vez más poder a las empresas para demandar al gobierno si éste promulga una ley sobre el medio ambiente o la salud que les hace perder beneficios (o posibles beneficios), no debemos permitir a las empresas que lo hagan. De hecho, dado el poder cada vez mayor de las empresas, debemos aumentar el poder del Estado para que éste pueda controlar a las criaturas que ha creado.

Michael Bradfield, Universidad Dalhousie
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

[...] hasta ahora, la reputación del Capítulo XI no ha tenido nada que ver con la realidad de los fallos dictados por los diversos paneles y tribunales.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

[...] cuando pasamos al TLCAN, el alcance se amplió, sobre todo por temor a la expropiación de inversiones extranjeras en México. Por esa razón, quizá se fue demasiado lejos en la redacción. En realidad, muchas empresas cuestionan las leyes nacionales argumentando que el costo del cumplimiento de las mismas, aún si no son discriminatorias y se promulgan con fines públicos válidos, es tal que equivale a una expropiación. Algunos de los tribunales de arbitraje del TLCAN han seguido ese razonamiento y exigido que las empresas sean indemnizadas. Eso me preocupa, en parte porque los productores nacionales sujetos a las mismas normas no pueden necesariamente pretender que se les indemnice. La indemnización podría ser costosa, pero sobre todo podría tener un efecto disuasivo en la creación de reglamentos. Podríamos volvernos reacios a promulgar el tipo de leyes que se necesitan para el medio ambiente o la salud pública si llegásemos a temer que nos costarían millones o miles de millones en indemnizaciones.

Kathryn Harrison, Universidad de Colombia Británica,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Los mecanismos de solución de controversias que fueron establecidos en contrapartida o como un tipo de recompensa en general no han dado los resultados previstos, y no olvidemos mencionar la nueva jurisprudencia en torno al mecanismo de solución de controversias entre el inversionista y el Estado que establece el Capítulo XI del TLCAN. Ésta es una institución ahora notoria, que ha causado una gran consternación entre las grandes ONG de Canadá, así como de Estados Unidos y México. Desde el punto de vista de las instituciones, la gran idea no solamente fue un fracaso, sino que tuvo efectos inesperados. En 1993, cuando se estaba debatiendo el TLCAN, ese mecanismo de solución de controversias entre el inversionista y el Estado era prácticamente invisible. Creo que de los estudios sobre la cuestión queda bastante claro que nuestros negociadores no comprendían su importancia, como tampoco la comprendían el gobierno ni el público.

Stephen Clarkson, Universidad de Toronto,
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

[...] las empresas que desean limitar el poder de los gobiernos para reglamentarlas son grandes empresas que, prácticamente por definición, tienen un poder económico que las saca del escenario de mercado perfectamente competitivo de los manuales de economía y les da el poder de proteger sus propios intereses sin ayudar al mismo tiempo al interés público. El problema fundamental es que las empresas que quieren más poder, en particular sobre el gobierno, y asumir menos responsabilidades ante el gobierno son las mismas que violan las condiciones que le permiten al gobierno otorgar actas de constitución en sociedad y suponer que las empresas servirán a los intereses públicos. La conclusión entonces es que, en vez de concertar acuerdos comerciales en que otorguemos cada vez más poder a las empresas para demandar al gobierno si éste promulga una ley sobre el medio ambiente o la salud que les hace perder beneficios (o posibles beneficios), no debemos permitir a las empresas que lo hagan. De hecho, dado el poder cada vez mayor de las empresas, debemos aumentar el poder del Estado para que éste pueda controlar a las criaturas que ha creado.

Michael Bradfield, Universidad Dalhousie
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

[...] hasta ahora, la reputación del Capítulo XI no ha tenido nada que ver con la realidad de los fallos dictados por los diversos paneles y tribunales.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

[...] cuando pasamos al TLCAN, el alcance se amplió, sobre todo por temor a la expropiación de inversiones extranjeras en México. Por esa razón, quizá se fue demasiado lejos en la redacción. En realidad, muchas empresas cuestionan las leyes nacionales argumentando que el costo del cumplimiento de las mismas, aún si no son discriminatorias y se promulgan con fines públicos válidos, es tal que equivale a una expropiación. Algunos de los tribunales de arbitraje del TLCAN han seguido ese razonamiento y exigido que las empresas sean indemnizadas. Eso me preocupa, en parte porque los productores nacionales sujetos a las mismas normas no pueden necesariamente pretender que se les indemnice. La indemnización podría ser costosa, pero sobre todo podría tener un efecto disuasivo en la creación de reglamentos. Podríamos volvernos reacios a promulgar el tipo de leyes que se necesitan para el medio ambiente o la salud pública si llegásemos a temer que nos costarían millones o miles de millones en indemnizaciones.

Kathryn Harrison, Universidad de Colombia Británica,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Los mecanismos de solución de controversias que fueron establecidos en contrapartida o como un tipo de recompensa en general no han dado los resultados previstos, y no olvidemos mencionar la nueva jurisprudencia en torno al mecanismo de solución de controversias entre el inversionista y el Estado que establece el Capítulo XI del TLCAN. Ésta es una institución ahora notoria, que ha causado una gran consternación entre las grandes ONG de Canadá, así como de Estados Unidos y México. Desde el punto de vista de las instituciones, la gran idea no solamente fue un fracaso, sino que tuvo efectos inesperados. En 1993, cuando se estaba debatiendo el TLCAN, ese mecanismo de solución de controversias entre el inversionista y el Estado era prácticamente invisible. Creo que de los estudios sobre la cuestión queda bastante claro que nuestros negociadores no comprendían su importancia, como tampoco la comprendían el gobierno ni el público.

Stephen Clarkson, Universidad de Toronto,
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

En muchos respectos, constato que todo lo que mis padres han construido está siendo destruido, y de ello echo gran parte de la culpa a nuestros sistemas de tribunales internacionales y a los especuladores, cuyas decisiones repercuten en mí. Y yo no tengo absolutamente ningún modo de influir en ellos. Entonces tengo que preguntarme quién está de mi lado. ¿Quién defiende verdaderamente mi comunidad? ¿Hay alguien que haga frente al poderoso capital internacional, que tiene una agenda que no corresponde con lo que, en mi opinión, debería adoptarse para nuestro país?

Wayne Samuelson, Federación de Trabajadores de Ontario,
Testimonios, Reunión Nº 79, 8 de mayo de 2002.

El problema con el Capítulo XI, me parece, es que no es muy transparente. Hay que reformularlo. Pensamos en él en términos canadienses, pero Canadá también tiene inversiones considerables en Estados Unidos. Quisiéramos quizá prevalernos de algunas de las disposiciones del Capítulo XI, pero pienso que es necesario reformularlo para que sea más transparente. Creo que las reglas se deben precisar con mayor claridad. Además, ciertos grupos de interés, no sólo empresas, deberían tener acceso a ese procedimiento. [...] No es público. Pienso que hay que actualizarlo. Es necesario que sea transparente y que más personas tengan acceso a él.

Don Barry, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

Ha habido una gran cantidad de inversiones sin ningún problema y sin ninguna controversia. Es como el 95% de nuestros intercambios comerciales con Estados Unidos, que transcurren sin problema y sobre los cuales nunca se oye hablar. Por el contrario, oímos hablar constantemente de los problemas que plantea el resto. Están en marcha iniciativas que tienen el objeto de clarificar y precisar la aplicación de esos acuerdos. Tengo varias fuentes de información porque dirijo también un comité de árbitros canadienses que trabaja en el Capítulo XI del TLCAN. Me dicen los árbitros que se preocupan porque no les dejan hacer su trabajo en paz. Podríamos discutirlo en otra oportunidad, porque es un asunto largo y complejo, que tiene muchas facetas. La situación no es ni simple ni clara.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

En el caso de Methanex, se habla de un justo equilibrio entre el derecho que tiene el inversionista de rentabilizar su inversión y el de la población de tener un medio ambiente limpio, salud y seguridad. Es la clase de equilibrio que se trata de lograr todos los días en las entidades gubernamentales normales, y tenemos una red de instituciones complejas que se dedican a establecer esa clase de equilibrio en todos los gobiernos de todos los países industrializados del mundo. Pero esa clase de equilibrio no puede realizarlo una institución sin legitimidad, transparencia ni obligación de rendir cuentas. Estoy convencido de que eso es lo que tenemos hoy con los procedimientos de arbitraje del Capítulo XI del TLCAN. Son fundamentalmente inadecuados para tratar otra cosa que objetivos comerciales y, por lo tanto, felicito a Robert Pastor por su sugerencia de que es necesario crear un tribunal expresamente para el contexto de América del Norte a fin de establecer esa clase de equilibrio. Es evidente que las disposiciones del Capítulo XI van a causar otros problemas de la misma índole... [C]uando tratamos asuntos que sobrepasan el simple arbitraje de intereses comerciales, cosa que ocurre cada vez más a menudo con el Capítulo XI, no es suficiente confiar las controversias a una institución que no tiene ninguna legitimidad ni transparencia, y que no rinde cuentas.

Aaron Cosbey,
Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible,
Testimonios, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

En muchos respectos, constato que todo lo que mis padres han construido está siendo destruido, y de ello echo gran parte de la culpa a nuestros sistemas de tribunales internacionales y a los especuladores, cuyas decisiones repercuten en mí. Y yo no tengo absolutamente ningún modo de influir en ellos. Entonces tengo que preguntarme quién está de mi lado. ¿Quién defiende verdaderamente mi comunidad? ¿Hay alguien que haga frente al poderoso capital internacional, que tiene una agenda que no corresponde con lo que, en mi opinión, debería adoptarse para nuestro país?

Wayne Samuelson, Federación de Trabajadores de Ontario,
Testimonios, Reunión Nº 79, 8 de mayo de 2002.

El problema con el Capítulo XI, me parece, es que no es muy transparente. Hay que reformularlo. Pensamos en él en términos canadienses, pero Canadá también tiene inversiones considerables en Estados Unidos. Quisiéramos quizá prevalernos de algunas de las disposiciones del Capítulo XI, pero pienso que es necesario reformularlo para que sea más transparente. Creo que las reglas se deben precisar con mayor claridad. Además, ciertos grupos de interés, no sólo empresas, deberían tener acceso a ese procedimiento. [...] No es público. Pienso que hay que actualizarlo. Es necesario que sea transparente y que más personas tengan acceso a él.

Don Barry, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

Ha habido una gran cantidad de inversiones sin ningún problema y sin ninguna controversia. Es como el 95% de nuestros intercambios comerciales con Estados Unidos, que transcurren sin problema y sobre los cuales nunca se oye hablar. Por el contrario, oímos hablar constantemente de los problemas que plantea el resto. Están en marcha iniciativas que tienen el objeto de clarificar y precisar la aplicación de esos acuerdos. Tengo varias fuentes de información porque dirijo también un comité de árbitros canadienses que trabaja en el Capítulo XI del TLCAN. Me dicen los árbitros que se preocupan porque no les dejan hacer su trabajo en paz. Podríamos discutirlo en otra oportunidad, porque es un asunto largo y complejo, que tiene muchas facetas. La situación no es ni simple ni clara.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

En el caso de Methanex, se habla de un justo equilibrio entre el derecho que tiene el inversionista de rentabilizar su inversión y el de la población de tener un medio ambiente limpio, salud y seguridad. Es la clase de equilibrio que se trata de lograr todos los días en las entidades gubernamentales normales, y tenemos una red de instituciones complejas que se dedican a establecer esa clase de equilibrio en todos los gobiernos de todos los países industrializados del mundo. Pero esa clase de equilibrio no puede realizarlo una institución sin legitimidad, transparencia ni obligación de rendir cuentas. Estoy convencido de que eso es lo que tenemos hoy con los procedimientos de arbitraje del Capítulo XI del TLCAN. Son fundamentalmente inadecuados para tratar otra cosa que objetivos comerciales y, por lo tanto, felicito a Robert Pastor por su sugerencia de que es necesario crear un tribunal expresamente para el contexto de América del Norte a fin de establecer esa clase de equilibrio. Es evidente que las disposiciones del Capítulo XI van a causar otros problemas de la misma índole... [C]uando tratamos asuntos que sobrepasan el simple arbitraje de intereses comerciales, cosa que ocurre cada vez más a menudo con el Capítulo XI, no es suficiente confiar las controversias a una institución que no tiene ninguna legitimidad ni transparencia, y que no rinde cuentas.

Aaron Cosbey,
Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible,
Testimonios, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

1. Funcionamiento del Capítulo XI

El objeto del Capítulo XI es liberalizar y promover las inversiones, sobre todo las inversiones extranjeras directas, creando un marco basado en reglas que proteja los intereses de los inversionistas extranjeros de actos de discriminación o distorsión del comercio por parte del gobierno del país donde se hace la inversión. Estas reglas no son nada nuevo. Remontan a los tratados bilaterales de inversión (TBI) — llamados en Canadá acuerdos sobre la protección de las inversiones extranjeras (APIE) — concertados en gran número por Estados Unidos a fines del decenio de 1970 para proteger las inversiones estadounidenses contra la inestabilidad política, económica y jurídica en países extranjeros[96]. El Capítulo XI es único en su género, porque desarrolla ese objetivo en varios aspectos: promueve la liberalización general de las inversiones internacionales, por ser parte integrante de un acuerdo más amplio, el TLCAN; por lo tanto, aumenta las probabilidades de que las disposiciones del capítulo sean interpretadas en sentido amplio.

El aspecto más polémico del Capítulo XI es el proceso de solución de controversias entre un inversionista y un Estado, según el cual un inversionista privado extranjero puede someter a arbitraje una queja contra el gobierno del país parte del TLCAN por un acto que, según el inversionista, le ha causado una disminución de sus beneficios o de los beneficios previstos. El Artículo 1110 del Capítulo XI establece que un gobierno parte del TLCAN no podrá adoptar ninguna medida "equivalente a una expropiación o nacionalización" de una inversión que no sea por causa de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad y mediante indemnización al inversionista extranjero.

El proceso arbitral se rige por reglas de arbitraje comercial internacional[97]. El inversionista y el gobierno eligen cada uno un árbitro; el tercero lo eligen conjuntamente o bien lo elige una tercera persona neutral. El laudo del arbitraje es obligatorio para cada parte, y las posibilidades de revisión o apelación son limitadas. El arbitraje se hace a puertas cerradas, salvo que las partes convengan lo contrario (cosa que no ha ocurrido hasta el momento). El 31 de julio de 2001, la Comisión de Libre Comercio del TLCAN publicó las *Notas de interpretación de ciertas disposiciones del Capítulo XI* con el objeto de aumentar la transparencia de los procesos previstos en el Capítulo XI y la claridad de aplicación de las reglas[98]. En virtud de las *Notas*, cada país aceptó hacer públicos todos

---

96 Kenneth Vandeveld, *United States Investment Treaties: Policy and Practice*, Law and Taxation Publishers, Boston (Mass.), 1992, pág. 22, citado en Aaron Cosbey, "NAFTA's Chapter 11 and the Environment," documento de información para el Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Ottawa, 17 y 18 de junio de 2002.

97 El inversionista puede elegir las reglas del Centro Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) — administrado bajo la égida del Banco Mundial — o las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

98 Esas *Notas* se pueden consultar en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional en la dirección: www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-Interpr-e.asp.

los documentos presentados a un tribunal creado conforme al Capítulo XI o producidos por él, con las siguientes excepciones:

- información comercial de índole confidencial;
- información privilegiada o que no se puede divulgar en virtud de la ley de una Parte; y
- información que una Parte no puede divulgar en virtud de las reglas arbitrales aplicables.

Sin embargo, como John Foster, del Instituto Norte-Sur, observó en su evaluación del TLCAN que se publicará próximamente, "los críticos se apresuraron a señalar que, en ausencia de una modificación del tratado, las reglas de arbitraje internacionales prevalecerían, y que 'el régimen de confidencialidad previsto en las reglas de arbitraje es explícito y claro'"[99].

2. Percepciones de los testigos acerca del Capítulo XI

Reiteradas veces, los testigos dijeron al Comité que el Capítulo XI debe ser reformado. Por ejemplo, Stephen Clarkson, de la Universidad de Toronto, sostuvo que los negociadores del TLCAN no comprendían cabalmente la importancia del Capítulo XI, y menos aún el público[100]. Como lo escribe en un nuevo libro sobre las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, debido al efecto "supraconstitucional" del Capítulo XI, "la cuestión ya no es saber qué orden de gobierno — federal o provincial — *debería* establecer un reglamento. Consiste más bien en saber si un orden u otro *puede* establecerlo"[101]. Lawrence McBrearty, de la United Steelworkers of America [Metalúrgicos Unidos de América] señaló que el TLCAN protege los derechos de los inversionistas del sector empresarial, pero no ofrece una protección igualmente sólida a los derechos humanos o en materia de medio ambiente o trabajo[102].

Diversos comentaristas escuchados en la ciudad de México — entre ellos la Profesora María Teresa Gutiérrez Haces y el Profesor Isidro Morales, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México, y Luis Tellez Kuenzler del Grupo DESC — opinaron también que era necesario resolver los problemas relacionados con el Capítulo

---

99 Foster, pág. 10 del anteproyecto de publicación.

100 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

101 Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, University of Toronto Press and Woodrow Wilson Press, Toronto, 2002. En un reciente documento de trabajo, el abogado especialista en derecho mercantil Jon Johnson subraya el alcance potencial de los acuerdos comerciales y comenta que el seguro nacional de salud nunca se habría hecho realidad en Canadá si el TLCAN hubiera entrado en vigor antes de la nacionalización del régimen canadiense de la atención de la salud. Véase Brian Laghi, "NAFTA could increase health costs, study says," *The Globe and Mail*, 28 de septiembre de 2002, pág. A8.

102 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

XI para permitir a los gobiernos resistir con eficacia a las presiones ejercidas por las grandes empresas. Antonio Ortiz Mena, del Centro de Investigación y Docencia Económicas de la ciudad de México, propuso que los tres países concluyeran un memorándum precisando el alcance y amplitud del Capítulo XI en lo relativo a asuntos ambientales[103].

Los siguientes son aspectos del Capítulo XI directamente seleccionados para ser objeto de una reforma a fondo: transparencia, accesibilidad, repercusiones a largo plazo en los recursos naturales y el efecto de "enfriamiento regulatorio". Don Barry, de la Universidad de Calgary, sostuvo que las reglas se deberían precisar con mayor claridad y que los grupos de interés deberían tener derecho a participar en el proceso para contrabalancear la influencia de los intereses comerciales[104]. Jack Harris, jefe del Nuevo Partido Democrático de Terranova y Labrador, destacó la queja presentada por Sunbelt Water Inc. de California contra Canadá a causa de la anulación por el gobierno de Colombia Británica de un permiso de exportación de agua a granel[105]. Explicó que el Gobierno de Terranova y Labrador había recibido dictámenes jurídicos diferentes sobre la exportación de agua a granel: los abogados canadienses llegaron a la conclusión de que las exportaciones de agua a granel por una provincia no crearían un precedente ejecutorio en virtud del TLCAN con respecto a otras provincias, mientras que un abogado estadounidense sostuvo lo contrario.

Aaron Cosbey, del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, afirmó que no existe "ninguna alternativa a la reforma" y que el caso *Methanex* v. *United States of America* constituye un ejemplo concreto del efecto de "enfriamiento reglamentario" que el Capítulo XI puede producir en los gobiernos:

> [...] una empresa canadiense, Methanex, está demandando a Estados Unidos por un reglamento propuesto por el gobierno de California que prohibe un aditivo de la gasolina porque ese gobierno tiene motivos para creer que es cancerígeno y que se está escapando en grandes cantidades hasta alcanzar la napa freática de California. Se creería normalmente que esa clase de reglamento entra dentro de las atribuciones del gobierno y no se pensaría, siguiendo la tradición internacional, que se trata de una expropiación. Es lo que en derecho internacional se llama una medida relativa a los poderes de policía. Sin embargo, no hay ninguna exclusión explícita en el Capítulo XI del TLCAN para los poderes de policía; por consiguiente, Methanex y varias otras compañías han decidido poner el sistema a prueba, y afirman que esa clase de medida reglamentaria, que tiene un efecto visible, palpable en sus inversiones, constituye una expropiación y da lugar a una indemnización. En este caso, piden una indemnización de un poco menos de mil millones de dólares canadienses. El problema aquí no es realmente el dinero en sí. El problema es que el objetivo de estas empresas es inhibir ese tipo de acción

---

103 *Memoria*, "The Future of Integration in North America" ["El futuro de la integración en América del Norte"], presentada al Comité en su reunión en la Embajada de Canadá en la ciudad de México el 14 de marzo de 2002.

104 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

105 *Testimonios*, Reunión Nº 58, 25 de febrero de 2002.

> reglamentaria, no solamente en California, sino en los otros Estados del país que proponen una medida similar[106].

Otros argumentaron que, por evaluar críticamente el Capítulo XI, no debían pasarse por alto sus ventajas. Michael Hart, del Centre for Trade Policy and Law (CTPL) de la Universidad de Carleton, ha escrito muchos documentos sobre el Capítulo XI y estima que las críticas formuladas sobre sus resultados y efectos en la capacidad del gobierno para establecer políticas han sido exageradas[107]. Sin embargo, él y William Dymond, Director Ejecutivo del CTPL, en el documento que presentaron en la conferencia del CTPL sobre el Capítulo XI celebrada en enero de 2002, propusieron varias reformas, entre ellas la clarificación de su alcance, el mejoramiento de la transparencia y la creación de un tribunal permanente encargado de examinar las quejas en virtud del Capítulo XI[108]. Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, se hizo eco de las observaciones señaladas al principio del presente capítulo, diciendo que la mayor parte de las actividades de comercio e inversiones realizadas en el marco del TLCAN no plantean ningún problema. Reconoció que es necesario aclarar el funcionamiento del Capítulo XI, pero exhortó al Comité a tomar en cuenta las ventajas que significa en cuanto a la protección de las inversiones y a esperar que el tiempo haga su obra:

> Espero que en la discusión sobre el Capítulo XI no perdamos de vista los principios básicos de protección del inversionista, no discriminación y tratamiento justo. Son los principios subyacentes a los mecanismos de protección de los inversionistas, ya sea que se encuentren en acuerdos bilaterales (Canadá es signatario de una veintena de ellos), que se trate del TLCAN, o que se trate, como será el caso, de las cuestiones llamadas de Singapur en el contexto de la Ronda de Doha. El objetivo fundamental es proteger los derechos de los inversionistas y, si queremos atraer a inversionistas y que haya inversionistas canadienses en el exterior— y, por cierto, ustedes han visto las últimas estadísticas sobre el volumen de las inversiones canadienses en el exterior — es necesario garantizar a los inversionistas un tratamiento justo. Se atribuyen al Capítulo XI prácticamente todos los males, y en eso no estoy de acuerdo. Se trata de un mecanismo cuya jurisprudencia de aplicación todavía se está escribiendo. Como ocurre con cualquier ley y cualquier mecanismo, aún no hemos definido los parámetros[109].

El Comité reconoce que la protección de los inversionistas extranjeros es un elemento importante de la liberalización del comercio y la promoción de las inversiones extranjeras directas. Sin embargo, el Comité está convencido de que el actual Capítulo XI del TLCAN, en particular el proceso de solución de controversias entre un inversionista y un Estado, plantea graves problemas. Esas preocupaciones no son algo nuevo para nosotros. En informes recientes sobre la Organización Mundial del Comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas, recomendamos que las disposiciones relativas a los inversionistas y los Estados sean excluidas de los nuevos acuerdos. Nuestra opinión no ha cambiado y, en la línea de esas recomendaciones, estimamos que el Capítulo XI del

---

106 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

107 Véase Hart y Dymond (2002), págs. 18-21.

108 Ibid., págs. 21-25.

109 *Testimonios*, Reunión Nº 89, 11 de junio de 2002.

TLCAN, en particular el proceso inversionista-Estado, debería ser objeto de un examen completo.

Nos parece alentador el reciente cambio de orientación de Estados Unidos en la protección de las empresas estadounidenses contra las medidas de expropiación en el extranjero en virtud de disposiciones relativas a las inversiones como las del Capítulo XI. En negociaciones comerciales bilaterales con Chile y Singapur, Estados Unidos trata de reducir el alcance de la definición de expropiación[110]. Por ejemplo, según la propuesta de Estados Unidos sobre las disposiciones en materia de inversiones, una "simple disminución" del valor de una inversión no constituye una expropiación. En el caso Methanex, la empresa sostiene lo contrario. Ese cambio de orientación, que responde a las críticas del Congreso y los grupos de interés ambientales relativas al Capítulo XI, indica que Estados Unidos estaría dispuesto a reevaluar ciertos aspectos del Capítulo XI. El Comité vé en esa circunstancia una oportunidad para Canadá — y México — de proponer medidas para solucionar un importante asunto pendiente en el marco del TLCAN.

Recomendación 21

A la luz del reciente cambio de orientación de Estados Unidos con respecto a ciertos aspectos del Capítulo XI del TLCAN, el Gobierno de Canadá debería examinar lo antes posible con México y Estados Unidos los elementos del Capítulo XI que han resultado problemáticos, en particular las disposiciones relativas a la relación inversionista-Estado.

D. Evaluación de la cooperación relacionada con el comercio en el área del medio ambiente y el trabajo

Los acuerdos paralelos al TLCAN sobre el medio ambiente y el trabajo fueron sobre todo el resultado de maquinaciones políticas tramadas en Estados Unidos después de concluirse el Tratado en agosto de 1992. Respondiendo a los pedidos de grupos ambientalistas y sindicatos que estaban furiosos porque el TLCAN no atendía a sus preocupaciones, el candidato a la presidencia Bill Clinton declaró el 4 de octubre de 1992 que "sólo podría apoyar el TLCAN si estuviera acompañado de dos acuerdos suplementarios sobre la protección del medio ambiente y el trabajo. El objeto de los acuerdos suplementarios, según el Gobernador Clinton, sería 'exigir de cada país que aplique sus propias normas en materia de medio ambiente y trabajo'"[111]. En 1993, se ultimaban el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

---

110 "Administration Proposes Higher Thresholds for Investor Suits," *Inside U.S. Trade*, Vol. 20, Nº 39, 27 de septiembre de 2002, pág. 1; véase asimismo Edward Alden, "U.S. does about face on expropriation," *National Post*, 2 de octubre de 2002, pág. B1.

111 Pierre Marc Johnson y André Beaulieu, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Island Press, Washington (D.C.), 1996, págs. 30 y 31.

1. La cooperación ambiental

La experiencia del TLCAN en materia de medio ambiente constituye en muchos aspectos un modelo para el mundo porque reúne el comercio y consideraciones ambientales en forma revolucionaria. No hay duda que el TLCAN y el ACAAN podrían haber dado más cabida a las prioridades ambientales, pero el ejemplo del TLCAN es un comienzo promisorio. Una reciente compilación de ensayos detallados sobre la experiencia del TLCAN en materia de medio ambiente, *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, ofrece un panorama lúcido y valioso sobre la manera en que las enseñanzas extraídas del TLCAN pueden servir para futuras negociaciones comerciales — sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, por ejemplo — para promover la integración económica y la protección del medio ambiente[112].

La Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte (CCA) creada por el ACAAN es la más "institucionalizada" de las instituciones del TLCAN en su concepción. Es lo que destacó su Directora Ejecutiva, Janine Ferretti, que comparó a grandes rasgos la CCA, la Comisión de Libre Comercio del TLCAN y la Comisión para la Cooperación Laboral:

> Está la Comisión de Libre Comercio, que no tiene un organismo político ni un secretariado en un solo lugar; se compone de secciones de los tres gobiernos que se unen y trabajan juntos. Por lo tanto, es una organización virtual en ese aspecto. La segunda institución es la Comisión para la Cooperación Laboral, que presenta características de los dos. Tiene un secretariado basado en Washington, pero también tiene secciones muy activas de los tres ministerios de Trabajo, que se reúnen y en realidad efectúan ciertas tareas que cumpliría un secretariado. Por lo tanto, de las tres la Comisión para la Cooperación Ambiental es probablemente la que tiene más la personalidad de una organización internacional. Tiene su sede aquí [en Montreal], con un personal de 60 personas procedentes de los tres países, además de una oficina de enlace, y el secretariado ejecuta el programa de trabajo de la Comisión, el cual es aprobado por los tres gobiernos[113].

El Consejo de la CCA se compone de representantes de nivel de Gabinete de los tres gobiernos, que se reúnen por lo menos una vez al año. Existe asimismo un Comité Consultivo Público Conjunto con cinco representantes no gubernamentales de cada país, que trabajan juntos — aunque independientemente de su gobierno — para asesorar al Consejo. El Artículo 14 del ACAAN autoriza a las personas y organizaciones no gubernamentales a presentar una petición cuando uno de los países esté incurriendo en omisiones en la aplicación eficaz de su legislación ambiental. Si la petición cumple con los requisitos estipulados en el Artículo 14, la CCA puede proseguir la investigación preparando un expediente detallado de los hechos, y el Consejo puede, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, ponerlo a disposición pública. Desde 1995,

---

[112] Véase Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, editores, *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, The MIT Press, Cambridge, (Mass.), 2002.

[113] *Testimonios*, Reunión Nº 62, 27 de febrero de 2002.

se han presentado 35 peticiones en virtud del Artículo 14 y se han publicado tres expedientes de hechos[114].

El ACAAN contiene asimismo disposiciones relativas a la solución de controversias, que fundamentalmente son las siguientes: primero, consultas entre las partes contendientes; segundo, una sesión especial del Consejo; tercero, la convocación de un panel arbitral, y cuarto, la imposición de sanciones. Esos procedimientos de solución de controversias no se han utilizado hasta la fecha. Cuando testimonió ante el Comité en 2001, Pierre Marc Johnson, experto en derecho ambiental y mercantil, describió en estos términos la incidencia que podría tener su utilización:

> Esas disposiciones nunca tuvieron que ser aplicadas hasta ahora porque equivalen casi a pulsar el "botón rojo" de la bomba nuclear. Si ustedes cuestionan lo que hace un país a la hora de aplicar sus leyes ambientales, diciendo que ese país no hace su trabajo, eso corresponde bastante bien a una declaración de guerra comercial antes de la imposición de sanciones[115].

Janine Ferretti y Pierre Marc Johnson describieron la manera en que el Acuerdo de Cooperación Ambiental y la Comisión para la Cooperación Ambiental contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades para el establecimiento de una infraestructura ambiental en México. Sin embargo, la Sra. Ferretti señaló que México "tendrá dificultades para convertirse en un socio de pleno derecho del TLCAN a menos que establezca su infraestructura ambiental y sea capaz de afrontar los problemas que pueda encontrar"[116]. Hizo notar que la cooperación de México es fundamental para tratar ciertos problemas ambientales — como el transporte de contaminantes atmosféricos a grandes distancias — que tienen importancia para Canadá y Estados Unidos, pero que escapan de su control. Kathryn Harrison, de la Universidad de Colombia Británica, habló del papel fundamental que desempeñó la CCA en la reciente decisión de México de crear un inventario de las emisiones tóxicas modelado según los inventarios de Canadá y Estados Unidos, y sobre el Registro de la CCA de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en América del Norte[117].

De manera general, los testigos señalaron que veían en la CCA un ejemplo de institución que funciona bien y que debería recibir más recursos financieros para sus actividades[118], pero que también necesita mayores facultades de aplicación de la normativa. Laura Macdonald, del Centre for North American Politics and Society de la Universidad de Carleton, se refirió a la necesidad de abordar mejor las disparidades sociales y económicas que han acompañado la integración de América del Norte hasta

---

[114] Para detalles sobre la situación de todas las comunicaciones, consúltese la siguiente página del sitio web de la CCA: www.cec.org/citizen/status/index.cfm?varlan=english.

[115] *Testimonios*, Reunión Nº 5, 22 de marzo de 2001.

[116] *Testimonios*, Reunión Nº 62, 27 de febrero de 2002.

[117] *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[118] La CCA tiene un presupuesto anual total de US$9 millones, contribuyendo cada uno de los gobiernos con la misma cantidad.

ahora[119]. Pidió "mecanismos de aplicación más poderosos" y "más financiación" para la CCA. Daniel Schwanen sugirió que la CCA podría desempeñar un "papel muy útil en el área de la integración" que ilustraría de qué modo la cooperación y la toma de decisiones trilaterales pueden funcionar en la práctica[120].

El Comité conviene que es fundamental acordar a la CCA recursos y facultades de aplicación de la normativa adecuados para aprovechar sus logros. Consideramos sumamente inquietante el hecho de que inversionistas privados puedan prevalerse de instrumentos de aplicación de la ley poderosos en virtud del Capítulo XI del TLCAN, mientras que el mecanismo de solución de controversias previsto en el ACAAN, que tiene por objeto la protección del medio ambiente en pro del bien público, sea tan delicado desde el punto de vista político que nunca se haya utilizado.

Recomendación 22

El Gobierno de Canadá debería examinar con los Gobiernos de México y Estados Unidos los medios de asegurar financiación y facultades de aplicación de la normativa adecuadas a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte creada en virtud del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

2. La cooperación laboral

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) significa un viraje decisivo por ser el primero en establecer relaciones importantes entre derechos y normas laborales y un acuerdo comercial internacional. En virtud del acuerdo, cada país se comprometió a aplicar sus propias leyes y normas en materia de trabajo y a promover 11 principios laborales[121]. El ACLAN establece un proceso de solución de controversias muy parecido al del acuerdo paralelo sobre el medio ambiente, el ACAAN descrito más arriba. Cabe señalar, sin embargo, que sólo se pueden imponer sanciones con respecto a quejas que se refieran a tres de los derechos — salarios mínimos, trabajo de menores, y seguridad e higiene en el trabajo. Otros derechos fundamentales en materia de trabajo no pueden ser objeto de sanción, incluido el derecho a organizarse, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga[122].

---

119 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

120 *Testimonios*, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

121 Los 11 principios del Acuerdo de Cooperación Laboral son los siguientes: 1) libertad de asociación y protección del derecho a organizarse; 2) derecho a la negociación colectiva; 3) derecho de huelga; (4) prohibición del trabajo forzado; 5) restricciones sobre el trabajo de menores; 6) condiciones mínimas de trabajo; 7) eliminación de la discriminación en el empleo; 8) salario igual para hombres y mujeres; 9) prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; 10) indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales, y 11) protección de los trabajadores migratorios. Véase la siguiente página del sitio Web de la Comisión para la Cooperación Laboral: www.naalc.org/english/infocentre/whatisclc.htm.

122 Foster, pág. 11 del anteproyecto de publicación.

El ACLAN crea un marco institucional ligeramente diferente del del ACAAN y efectivamente menos independiente. Cada país ha establecido una Oficina Administrativa Nacional (OAN) que tiene tendencia a colaborar estrechamente con su ministerio de Trabajo. La institución coordinadora clave creada en virtud del ACLAN es la Comisión para la Cooperación Laboral, que consiste en un secretariado basado en Dallas, Texas, y un Consejo Ministerial compuesto de los tres ministros nacionales responsables del trabajo. Las quejas sobre las prácticas laborales de un país se dirigen a una OAN y pueden solucionarse en consultas, una reunión del Consejo Ministerial o un Comité *ad hoc* Evaluador de Expertos. Sólo los casos que se refieren a los tres derechos sancionables mencionados más arriba, pueden ser enviados a arbitraje y ser objeto de sanciones por no aplicación.

El ACLAN ha dado a los derechos laborales una visibilidad mucho mayor en el contexto del comercio y ha servido de tribuna para la cooperación y la investigación trilaterales en el área del trabajo. Asimismo, ha habido efectos indirectos tangibles en la política gubernamental. John Foster, del Instituto Norte-Sur, escribe que "en los primeros tres años de existencia del TLCAN, el Gobierno mexicano aumentó en un 250% los fondos consagrados a la aplicación de sus leyes laborales"[123]. Sin embargo, los representantes sindicales que testimoniaron ante el Comité se mostraron sumamente críticos del acuerdo, en particular de su alcance limitado y debilidad de las medidas de aplicación previstas. Lawrence McBrearty, de United Steelworkers of America [Metalúrgicos Unidos de América] expresó su frustración sobre la naturaleza politizada del proceso. Describió en estos términos el resultado de una queja presentada por su organización ante la OAN de Canadá: "Estábamos contentos porque creíamos haber ganado. Nos equivocamos. Ganamos la batalla, pero perdimos la guerra. Lo único que obtuvimos es que los ministros de Trabajo se reúnan para debatir el asunto"[124].

Rob Hilliard, de la Federación de Trabajadores de Manitoba, fue aún más mordaz en sus observaciones sobre la ineficacia del procedimiento para las quejas del ACLAN:

> Los acuerdos paralelos del TLCAN sobre el trabajo, para ser franco, son ineficaces. Totalmente ineficaces. Estipulan incluso que no se puede modificar en nada las leyes nacionales. Las leyes nacionales tienen precedencia. Todo lo que dicen es que es necesario aplicar las leyes nacionales, aunque hayan demostrado ser ineficaces. Lo vimos claramente cuando el movimiento obrero canadiense trató de apoyarse en esas disposiciones en el caso de infracciones flagrantes que incluso violaban la legislación laboral mexicana. Demostraron ser totalmente inútiles para impedir que los sindicatos, evidentemente dominados por el empleador, recurrieran a la violencia, muchas veces para evitar la formación de sindicatos legítimos. Los trabajadores canadienses no tienen ningún respeto por ese tipo de sindicatos. Si usted quiere tomar medidas concretas para mejorar el nivel de vida de los trabajadores, insista para que de entrada se ponga una cláusula a esos efectos en el acuerdo comercial. No debemos atacar los derechos

---

123 Ibid., pág. 12.

124 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

a la negociación colectiva, una práctica corriente que es característica de los acuerdos comerciales concertados en el contexto de la mundialización[125].

El Comité conviene que es necesario respetar y proteger los derechos de los trabajadores para que el TLCAN tenga éxito a todos los niveles de la sociedad. Los"convenios fundamentales" de la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas (OIT) se consideran una protección básica para los trabajadores del mundo entero, ya que definen sus derechos fundamentales relativos a la libertad de asociación; abolición del trabajo forzoso; igualdad, y la eliminación del trabajo infantil[126]. Las normas de la OIT suelen citarse en los casos que se someten al ACLAN. No podemos menos que sacar una conclusión similar a la que llegamos con respecto a la protección del medio ambiente en virtud del ACAAN: si los derechos de los inversionistas extranjeros pueden ser protegidos tan bien en virtud del Capítulo XI del TLCAN, los derechos de los trabajadores deberían gozar de una protección igualmente eficaz. Además, se debería asegurar que el Secretariado del ACLAN dispusiera de una financiación adecuada.

Recomendación 23

El Gobierno de Canadá debería entablar debates con los Gobiernos de México y Estados Unidos sobre modos de mejorar la aplicación de normas y leyes del trabajo en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Asimismo, se debería discutir una financiación adecuada para el Secretariado del ACLAN.

E. ¿Nuevas instituciones del TLCAN?

El TLCAN no cuenta actualmente con un marco institucional sólido. La integración económica generalizada en América del Norte no se ha visto acompañada por un nivel correspondiente de integración institucional; de hecho, las instituciones supranacionales existentes, esto es, las comisiones para la cooperación ambiental y laboral, son débiles. Según Robert Pastor, uno de los más activos defensores universitarios de una comunidad de América del Norte, el acuerdo del TLCAN "no previó ningún enfoque unificado a fin de realizar la promesa que encierra, ni ninguna respuesta común a las nuevas amenazas. El TLCAN simplemente asumió que los pueblos de América del Norte se beneficiarían de la magia de un mercado libre y que los tres gobiernos solucionarían los problemas, antiguos o nuevos"[127].

---

125 *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

126 Los ocho "convenios fundamentales" de la OIT son los siguientes: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Nº 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (Nº 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Nº 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (Nº 105); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº 111); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (Nº 100); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (Nº 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (Nº 182). Se les puede consultar en el sitio Web de la OIT en: http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm

127 Robert A. Pastor, *Toward A North American Community: Lessons From The Old World For The New*, Institute for International Economics, Washington, (D.C.), agosto de 2001, pág. 2.

Por otra parte, si bien es posible que el TLCAN haya creado una asociación económica entre los tres países, no ha supuesto la creación de vínculos institucionales al margen del comercio. Stephen Clarkson, de la Universidad de Toronto, hizo el siguiente comentario acerca de lo que las negociaciones del TLCAN no lograron: "[...] no conseguimos el tipo de instituciones que habrían permitido a Canadá tener voz en Washington, de forma similar a la situación de Dinamarca en Bruselas". Cuando se habla de las instituciones del TLCAN, es difícil evitar que se establezcan comparaciones con la Unión Europea (UE), la cual cuenta con un conjunto sofisticado de instituciones que rigen el comercio y la economía.

Existen buenas razones históricas, sin embargo, que explican la ausencia de una estructura institucional en el TLCAN. Según Alberta Sbragia, Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, el carácter "excesivamente institucional" de la UE fue el precio exigido por los países europeos más pequeños para la creación de la UE. Habida cuenta del deseo de las naciones europeas de evitar la creación de una hegemonía europea después de la Segunda Guerra Mundial, la creación de la UE se llevó a cabo estableciendo un gran número de instituciones supranacionales que pudieran ejercer un control sobre las naciones más poderosas (Alemania y Francia). Por el contrario, afirma la Profesora Sbragia, la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con su característica ausencia de instituciones, es el resultado directo de la presencia de una hegemonía, Estados Unidos, que no necesita ni quiere que se restrinja su poder[128].

El economista Daniel Schwanen defendió una postura similar cuando afirmó al Comité: "Una estructura intergubernamental común para la toma de decisiones, como por ejemplo un consejo similar al de la UE, de la que se habla a menudo, no funcionaría en América del Norte, debido al desequilibrio de tamaño existente entre nuestros países, así como al hecho, bien sabido, de que el Congreso protege celosamente sus poderes"[129]. Schwanen propone más bien utilizar la CCE como modelo para las nuevas instituciones del TLCAN centradas en el comercio:

> Podríamos crear organismos independientes, siguiendo el modelo de la actual Comisión para la Cooperación Ambiental, cuyo papel sería recopilar información común para Canadá y Estados Unidos, y presentar informes comunes sobre cuestiones tales como los subsidios, las prácticas ambientales, las cualificaciones profesionales o las normas sobre los productos para América del Norte.
>
> Organismos nacionales, como la Comisión de Comercio Internacional en Estados Unidos y el Tribunal Canadiense de Comercio Exterior en Ottawa, seguirían encargándose de administrar las leyes nacionales y proteger los intereses públicos en sus respectivas jurisdicciones. No obstante, todas las decisiones que crearan obstáculos explícitos al comercio en su región, como las cuotas compensatorias, tendrían que estar basadas en los informes de investigación preparados por esos organismos independientes y multinacionales que, al igual

---

128 Alberta Sbragia, "The ECB, the Euro, and National Politics: The Implications for the Governance of Europe's Political Economy", presentación en la conferencia Challenges to Governance in North America and the European Union, Universidad de Carleton, 8 de febrero de 2002.

129 Daniel Schwanen, "Interoperability, not convergence", *Policy Options*, noviembre de 2001, pág. 47.

> que la Comisión para la Cooperación Ambiental, podrían incluir procesos para incorporar una contribución considerable del público y de expertos. Entre otras ventajas, este procedimiento podría reducir el riesgo de que los organismos de reglamentación se vean dominados por intereses privados, en detrimento de los intereses públicos.
>
> La idea esencial es que nuestros países sigan siendo soberanos y que ninguno renuncie a sus leyes comerciales ni a su capacidad de imponer, por ejemplo, cuotas antidumping o compensatorias. No obstante, si pudiéramos crear un mecanismo para garantizar que esas decisiones se tomen en función de estudios que tengan en cuenta las ideas del público, habríamos dado un paso adelante hacia el reconocimiento mutuo[130].

Al carecer el TLCAN de instituciones sólidas, si Canadá y México desean vender sus productos en el mercado de América del Norte, deberán seguir obedeciendo a las reglas comerciales de Estados Unidos. Tal como ha señalado Perrin Beatty: "Queda por resolver un gran número de cuestiones derivadas del ALC y el TLCAN, entre otros, las cuotas antidumping y compensatorias, la agricultura y la madera blanda de construcción. No se puede avanzar hacia una mayor integración si no se cuenta con una infraestructura real para responder a estos desafíos y otros problemas que surgirán inevitablemente. El dominio político y económico de Estados Unidos, junto con los problemas interjurisdiccionales que se plantean en Canadá entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, dificulta especialmente la creación de esas instituciones"[131].

Además de las comisiones para la cooperación ambiental y laboral, la infraestructura institucional actual del TLCAN comprende la Comisión de Libre Comercio, un gran número de comités y grupos de trabajo, y el Secretariado del TLCAN, que cuenta con una sección nacional en cada país[132]. En el anexo de este capítulo se incluye una lista detallada de los organismos intergubernamentales existentes en el marco del TLCAN o inspirados por el mismo. La Comisión de Libre Comercio, que está integrada por representantes de nivel ministerial de cada país, es la principal institución del TLCAN pero no tiene carácter permanente en sentido físico u operativo, puesto que simplemente se reúne una vez al año, o cuando se considere necesario, a fin de supervisar la implementación y evolución del TLCAN. Cada país designa un alto funcionario encargado del comercio (se trata de los tres "coordinadores" del TLCAN) que se ocupa de la gestión y administración cotidianas del programa de trabajo del TLCAN, las cuales se llevan a cabo en gran medida a través de los distintos comités y grupos de trabajo. El Secretariado del TLCAN se encarga de administrar los procedimientos de solución de controversias en

---

130 *Testimonios*, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

131 Beatty (2001), pág. 11.

132 Para un panorama de las instituciones del TLCAN, ver *The Institutions of NAFTA*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 2001. Disponible en: www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/inst-e.asp. Para información mucho más detallada, ver: *Las Instituciones del TLC: Rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 1997 Disponible en: http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/NAFTsp_ES.pdf.

el marco del TLCAN[133]. Asimismo, el Secretariado ofrece su ayuda a la Comisión de Libre Comercio, así como a los comités y grupos de trabajo.

Con relación al marco del TLCAN y los desafíos que entraña administrar una economía norteamericana cada vez más integrada, numerosos testigos mencionaron la importancia de contar, a nivel trilateral, con instituciones más eficaces y más responsables desde el punto de vista democrático, un tema que abordaremos con mayor detalle en el capítulo 5. En lo concerniente particularmente a la gestión de las relaciones comerciales cada vez más estrechas entre los tres países, algunos testigos afirmaron que era necesario considerar nuevas estructuras políticas y jurídicas oficiales. En este respecto, Robert Pastor fue uno de los testigos más explícitos que nos presentaron sugerencias acerca de la creación de instituciones norteamericanas. Su argumento en defensa de ese trilateralismo es el siguiente: "lograr que las tres partes se reúnan mejoraría la capacidad para comprender qué problemas son comunes y cuáles son las soluciones que deberían elaborarse en común". Además de proponer la creación de una "Comisión de América del Norte" principal y un "Grupo Parlamentario de América del Norte" (con respecto al cual indicó "Me atrevo a decir que sería sumamente beneficioso para el Congreso de Estados Unidos escuchar las inquietudes y puntos de vista de nuestros dos vecinos"), Pastor sugirió la creación de:

> [...] un tribunal permanente de comercio e inversiones que sustituya el mecanismo de solución de controversias *ad hoc*. Contamos ahora con suficientes precedentes como para no tener que recurrir a árbitros seleccionados para cada controversia, sobre todo dado que ese mecanismo da lugar a un número cada vez mayor de conflictos de interés. Un tribunal permanente nos permitiría aprovechar esos precedentes y solucionar quizás con mayor rapidez algunas de las controversias de comercio e inversiones [...] [134].

El Comité acepta que la existencia de instituciones norteamericanas más sólidas basadas en reglas ayudaría a Canadá a realizar al máximo su potencial en el marco del TLCAN y mantener al mismo tiempo el control de su soberanía y orientación política. En cuanto a una mejor cooperación parlamentaria, Donald MacKay, de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), subrayó que los intercambios entre funcionarios elegidos pueden contribuir en gran medida a la solución de controversias[135]. El punto más importante que habrá que retener en el capítulo siguiente sobre las posibles estructuras trilaterales futuras es que probablemente no pueda mejorarse de forma significativa el marco actual del TLCAN sin añadir un nuevo marco institucional más sólido. Tal como afirmó Aaron Cosbey, del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible:

> Pastor ha hecho buenas observaciones. Las controversias que han ido surgiendo, desde la madera blanda de construcción hasta todas las demás, no han sido bien

---

133 Concretamente, en virtud de los Capítulos XIV, XIX y XX, y con relación a algunos aspectos del Capítulo XI. El Secretariado dispone de un sitio web trilingüe con información sobre la solución de controversias prevista en los Capítulos XIX y XX. Disponible en www.nafta-sec-alena.org/; cada sección nacional mantiene un archivo relativo a sus procedimientos de controversias.

134 *Testimonios*, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

135 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

> gestionadas porque no han sido previstas y, como no han sido previstas, no ha sido posible evitarlas. Tampoco es posible extraer lecciones de cualquier tipo que resulten útiles a nivel institucional, puesto que no tenemos instituciones que se dediquen específicamente a gestionar la integración comercial de América del Norte.
>
> Disponemos de herramientas de gestión de crisis en los organismos de solución de controversias pero, por ejemplo, la Comisión de Libre Comercio no tiene secretaría. Ésta no existe. Es inconcebible, cuando se compara el modelo de la Unión Europea con el modelo de América del Norte, imaginar que en un proceso tan disperso como éste se pueda obtener una integración gestionada que tome en cuenta los distintos objetivos de política que tenemos, no sólo los de carácter económico sino también los de tipo no comercial, y obtener de ellos un resultado que sea beneficioso[136].

En lo que atañe específicamente a la creación de un tribunal permanente de comercio e inversiones para América del Norte, Pastor sugirió al Comité que permitiría mejorar los mecanismos actuales de solución de controversias del TLCAN[137]. Subrayó que los mecanismos han dado buenos resultados hasta la fecha, aunque añadió que su carácter *ad hoc* tiene graves limitaciones: cada vez resulta más difícil encontrar candidatos sin conflictos de interés para los paneles relativos al Capítulo XIX, dado que no reciben ninguna remuneración y que el volumen de trabajo en cuestión es considerable, debido a una jurisprudencia cada vez mayor. El Comité coincide en que la consolidación de los distintos procesos de solución de controversias del TLCAN bajo la jurisdicción de un único tribunal permanente trinacional, integrado por jueces remunerados y nombrados para mandatos de larga duración, permitiría solucionar más eficiente y eficazmente las controversias comerciales.

Somos plenamente conscientes de la resistencia a la que se enfrentaría en Estados Unidos este tipo de propuestas para crear instituciones, habida cuenta del clima político proteccionista actual y la importancia otorgada a la seguridad tras los eventos del 11 de septiembre. En nuestras reuniones en Washington fuimos testigo de la falta de interés por parte de los legisladores estadounidenses en explorar nuevas ideas de integración de América del Norte. Por otra parte, nos sentimos alentados por el entusiasmo que, en el ámbito de la cooperación, observamos en Ciudad de México en marzo, durante nuestra reunión con funcionarios y observadores mexicanos. Creemos que Canadá debería aprovechar ese entusiasmo para proseguir el debate sobre la creación de nuevas instituciones norteamericanas, incluso aunque en un principio sólo sea a nivel bilateral.

Recomendación 24

El Gobierno de Canadá debería iniciar conversaciones con México y Estados Unidos sobre la posible creación de un tribunal permanente de comercio e inversiones para América del Norte que consolide los

---

136 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

137 Ibid.

actuales procesos de solución de controversias del TLCAN bajo un único organismo jurídico trinacional.

4.3 La necesidad de una frontera eficaz para el comercio

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Hablando de fronteras abiertas, es necesario que nuestras fronteras estén abiertas. Necesitamos una circulación más libre de los bienes y servicios, no sólo debido a sus ventajas económicas, sino también, y sobre todo teniendo en cuenta los últimos acontecimientos, ya que cuanto más esfuerzo dediquemos a bloquear, inspeccionar, gravar o prohibir la circulación legítima de productos o personas en la frontera, menos podremos dedicar a luchar contra amenazas graves a la seguridad.

Daniel Schwanen, Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

[...] dada la gran importancia del comercio para Canadá, sobre todo el comercio con Estados Unidos, debemos intentar mantener las fronteras abiertas en la mayor medida posible y reducir al mínimo los obstáculos a la circulación de los bienes y servicios a fin de facilitar al máximo el cruce fronterizo y fomentar la mejor circulación posible de los bienes y servicios.

Teresa Cyrus, Universidad Dalhousie
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

Es un hecho que la economía de Canadá está cada vez más integrada con la de Estados Unidos, y que los problemas surgidos en la frontera a raíz de los eventos del 11 de septiembre ilustran realmente hasta qué punto estamos a merced de las circunstancias que pueden dificultar nuestro acceso a ese importante mercado.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

Desde el 11 de septiembre, creo que todos somos más conscientes del número de empresas y puestos de trabajo que dependen del cruce fácil de las fronteras, así como de la fragilidad del sistema fronterizo. Si la cuestión de un nuevo programa para América del Norte parecía teórica antes del 11 de septiembre, todos sabemos que ahora se ha convertido en una cuestión esencial.

Stephen Blank, Universidad Pace,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Así pues, varias personas empezaron a pensar en lo mismo. Nuestra preocupación era mantener la frontera abierta para permitir la circulación de los bienes (de comercio lícito), los turistas inocentes y las personas que visitaban a su familia. Su punto de vista era "fortalecer las medidas de seguridad en la frontera para lograr una mayor protección".

Reginald Stuart, Universidad Mount Saint Vincent
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

actuales procesos de solución de controversias del TLCAN bajo un único organismo jurídico trinacional.

4.3 La necesidad de una frontera eficaz para el comercio

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Hablando de fronteras abiertas, es necesario que nuestras fronteras estén abiertas. Necesitamos una circulación más libre de los bienes y servicios, no sólo debido a sus ventajas económicas, sino también, y sobre todo teniendo en cuenta los últimos acontecimientos, ya que cuanto más esfuerzo dediquemos a bloquear, inspeccionar, gravar o prohibir la circulación legítima de productos o personas en la frontera, menos podremos dedicar a luchar contra amenazas graves a la seguridad.

Daniel Schwanen, Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

[...] dada la gran importancia del comercio para Canadá, sobre todo el comercio con Estados Unidos, debemos intentar mantener las fronteras abiertas en la mayor medida posible y reducir al mínimo los obstáculos a la circulación de los bienes y servicios a fin de facilitar al máximo el cruce fronterizo y fomentar la mejor circulación posible de los bienes y servicios.

Teresa Cyrus, Universidad Dalhousie
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

Es un hecho que la economía de Canadá está cada vez más integrada con la de Estados Unidos, y que los problemas surgidos en la frontera a raíz de los eventos del 11 de septiembre ilustran realmente hasta qué punto estamos a merced de las circunstancias que pueden dificultar nuestro acceso a ese importante mercado.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

Desde el 11 de septiembre, creo que todos somos más conscientes del número de empresas y puestos de trabajo que dependen del cruce fácil de las fronteras, así como de la fragilidad del sistema fronterizo. Si la cuestión de un nuevo programa para América del Norte parecía teórica antes del 11 de septiembre, todos sabemos que ahora se ha convertido en una cuestión esencial.

Stephen Blank, Universidad Pace,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Así pues, varias personas empezaron a pensar en lo mismo. Nuestra preocupación era mantener la frontera abierta para permitir la circulación de los bienes (de comercio lícito), los turistas inocentes y las personas que visitaban a su familia. Su punto de vista era "fortalecer las medidas de seguridad en la frontera para lograr una mayor protección".

Reginald Stuart, Universidad Mount Saint Vincent
Testimonios, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

Las inquietudes de los estadounidenses en materia de seguridad han impuesto a Canadá, por supuesto, graves costos económicos derivados del enlentecimiento y los bloqueos fronterizos. Los estadounidenses también sienten estos costos. Sin embargo, los costos estadounidenses corresponden a una proporción mucho menor del PIB estadounidense, si se compara con la situación de Canadá. Además, después del 11 de septiembre, los estadounidenses han decidido asumir todos los costos, independientemente de su importe, que sean necesarios para establecer la seguridad en su territorio. Por lo tanto, corresponde claramente a Canadá la responsabilidad de desviar la atención de los estadounidenses de la frontera Canadá-Estados Unidos como un riesgo para la seguridad, convenciéndoles de que sus exigencias de seguridad son cumplidas en Canadá [...] Las iniciativas conjuntas acerca de una frontera inteligente van por buen camino. La autorización previa de personas y bienes, la aplicación de nuevas tecnologías tales como los identificadores biométricos incorporados en los pasaportes y documentos de viaje, el intercambio de información y los controles conjuntos pueden contribuir en gran medida a disipar las inquietudes de seguridad legítimas que alberga Estados Unidos.

Reg Whitaker, Universidad de Victoria,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Así pues, teniendo en cuenta esas relaciones confortables, muchas cosas ocurren naturalmente, sin reflexionar demasiado. Por ello, nuestra frontera se había descuidado considerablemente hasta el 11 de septiembre. El ritmo del comercio había sobrepasado ampliamente la capacidad de la maquinaria e infraestructura fronterizas, y si bien el sistema fronterizo no llegó a dejar de funcionar, en algunos puntos era bastante deficiente [...] Desde el 11 de septiembre la Cámara de Comercio ha sostenido que una gestión eficaz de la frontera beneficia a ambos países, y que se trata de una cuestión realmente estratégica para Canadá. Si queremos atraer las inversiones extranjeras para servir al TLCAN a partir de Canadá, la frontera tiene que funcionar bien [...]

Después de los eventos del 11 de septiembre y la elaboración de un plan de acción de 30 puntos relativo a la frontera inteligente, debemos felicitar a los ministros y funcionarios canadienses por tomar la iniciativa sobre un gran número de los puntos abordados en las deliberaciones con sus homólogos estadounidenses. Muchas de esas ideas procedían de Canadá y no de Estados Unidos. Actuando de forma proactiva, no sólo hemos logrado que las fronteras permanezcan abiertas sino también que las soluciones propuestas en este nuevo programa de seguridad tengan en cuenta nuestros intereses.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

Se han realizado importantes avances como resultado del diálogo entre nuestros dos gobiernos, especialmente el diálogo que culminó con el acuerdo sobre la frontera inteligente, anunciado por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores John Manley y el Gobernador Tom Ridge, Director de la Oficina de la Seguridad del Territorio Nacional, en diciembre. Ya se ha iniciado gran parte del trabajo en el marco de este acuerdo, pero debo señalar que no me sorprenden los comentarios de la prensa durante el fin de semana que expresaban una cierta frustración por la lentitud con la que se aplica el acuerdo fronterizo.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

El problema esencial es que a pesar de ser la conexión transfronteriza más transitada y vital entre Canadá y Estados Unidos, desde aproximadamente 1930 no se ha construido ninguna nueva infraestructura para responder a la realidad de nuestra situación. La región de Windsor-Essex trata de satisfacer las necesidades del siglo XXI utilizando instalaciones de transporte que datan de la Gran Depresión.

Michael Hurst, Alcalde de la Ciudad de Windsor,
Testimonios, Reunión Nº 81, 9 de mayo de 2002.

[...] creemos que ha llegado el momento de que los gobiernos a ambos lados de la frontera pasen a la acción e implementen el plan de acción de 30 puntos contenido en la declaración de la frontera inteligente. Los gobiernos deben esforzarse para que la gestión fronteriza siga el ritmo de la evolución económica. Esto no ha ocurrido desde la firma del TLC.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas,
Testimonios, Reunión N° 61, 27 de febrero de 2002.

Aunque considero que la declaración de la frontera inteligente es un paso realmente importante y necesario por el que debemos felicitar al gobierno, no es suficiente. Está aportando mejoras graduales al marco actual en lugar de adoptar un enfoque proactivo y replantearse básicamente cuál es el objetivo de la frontera, qué tenemos que hacer en ella, y qué podemos hacer en otras áreas.

Danielle Goldfarb, Instituto C.D. Howe,
Testimonios, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

Según mis cálculos, la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria aplica 186 instrumentos legislativos. No es la Agencia la que los ha creado. Se trata de decisiones políticas. Imagino que algunas de esas restricciones o acciones que toman han sido contra la importación de fustas de calesa, ya que la frontera existe desde hace mucho tiempo. Que yo sepa, no ha habido una revisión concertada de lo que se hace en la frontera ni de las razones para ello.

George Haynal, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

A. El TLCAN y la frontera

Mucho antes de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la frontera entre Canadá y Estados Unidos estaba sometida a una presión en aumento debido a la circulación cada vez mayor de bienes y viajeros, sobre todo en los principales puestos fronterizos. Puede decirse, de hecho, que la frontera, por la que transita la relación comercial más importante del mundo, era víctima de su propio éxito. No cabe duda de que el ritmo del comercio entre Canadá y Estados Unidos había sobrepasado los medios y la capacidad de la infraestructura de la frontera para absorberlo.

Antes del 11 de septiembre se habían realizado algunos esfuerzos para elaborar respuestas políticas a los desafíos fronterizos. Una de las principales medidas adoptadas fue el establecimiento por parte del Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, y el Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, en octubre de 1999, de la Asociación Canadá-Estados Unidos para examinar el futuro de la gestión de la frontera común. Ese esfuerzo de cooperación se basaba en tres principios rectores:

- simplificar, armonizar y cooperar en materia de política y gestión fronterizas;
- ampliar la cooperación a la frontera y más allá de la frontera; y
- colaborar respecto a amenazas comunes procedentes del exterior de Canadá y Estados Unidos.

[...] creemos que ha llegado el momento de que los gobiernos a ambos lados de la frontera pasen a la acción e implementen el plan de acción de 30 puntos contenido en la declaración de la frontera inteligente. Los gobiernos deben esforzarse para que la gestión fronteriza siga el ritmo de la evolución económica. Esto no ha ocurrido desde la firma del TLC.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

Aunque considero que la declaración de la frontera inteligente es un paso realmente importante y necesario por el que debemos felicitar al gobierno, no es suficiente. Está aportando mejoras graduales al marco actual en lugar de adoptar un enfoque proactivo y replantearse básicamente cuál es el objetivo de la frontera, qué tenemos que hacer en ella, y qué podemos hacer en otras áreas.

Danielle Goldfarb, Instituto C.D. Howe,
Testimonios, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

Según mis cálculos, la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria aplica 186 instrumentos legislativos. No es la Agencia la que los ha creado. Se trata de decisiones políticas. Imagino que algunas de esas restricciones o acciones que toman han sido contra la importación de fustas de calesa, ya que la frontera existe desde hace mucho tiempo. Que yo sepa, no ha habido una revisión concertada de lo que se hace en la frontera ni de las razones para ello.

George Haynal, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

A. El TLCAN y la frontera

Mucho antes de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la frontera entre Canadá y Estados Unidos estaba sometida a una presión en aumento debido a la circulación cada vez mayor de bienes y viajeros, sobre todo en los principales puestos fronterizos. Puede decirse, de hecho, que la frontera, por la que transita la relación comercial más importante del mundo, era víctima de su propio éxito. No cabe duda de que el ritmo del comercio entre Canadá y Estados Unidos había sobrepasado los medios y la capacidad de la infraestructura de la frontera para absorberlo.

Antes del 11 de septiembre se habían realizado algunos esfuerzos para elaborar respuestas políticas a los desafíos fronterizos. Una de las principales medidas adoptadas fue el establecimiento por parte del Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, y el Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, en octubre de 1999, de la Asociación Canadá-Estados Unidos para examinar el futuro de la gestión de la frontera común. Ese esfuerzo de cooperación se basaba en tres principios rectores:

- simplificar, armonizar y cooperar en materia de política y gestión fronterizas;
- ampliar la cooperación a la frontera y más allá de la frontera; y
- colaborar respecto a amenazas comunes procedentes del exterior de Canadá y Estados Unidos.

El primer informe de la Asociación Canadá-Estados Unidos, completado en diciembre de 2000, recomendó que la Asociación prosiguiera un diálogo entre Canadá y Estados Unidos con las partes interesadas públicas y privadas sobre cuestiones fronterizas. Asimismo aconsejó una mayor cooperación mediante mecanismos bilaterales tales como el Acuerdo sobre la Frontera Común, la Visión de la Frontera, el Foro sobre la Delincuencia Transfronteriza y los Mecanismos de Consulta sobre el Transporte por Carretera.

Si bien se mantuvieron numerosas deliberaciones mediante estos mecanismos bilaterales, no puede decirse que los dos gobiernos nacionales se apresuraran para poner en marcha las soluciones propuestas. Según Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, una política de "indiferencia benévola" permitió que la infraestructura fronteriza (por ej.: las carreteras que conducen a la frontera, los procedimientos e instalaciones de control, el personal de aduanas) causara problemas antes incluso del ataque terrorista. De hecho, las deficiencias de la infraestructura y recursos humanos dificultaron gravemente los esfuerzos para responder al aumento del tráfico en puestos fronterizos cada vez más congestionados como el puente Ambassador, que une Windsor y Detroit, por el que transita cada año un volumen de bienes igual a los intercambios comerciales entre Estados Unidos y Japón.

Keyes señaló que incluso si el comercio entre Canadá y Estados Unidos ha aumentado considerablemente en los últimos años (según sus cálculos se ha sextuplicado), los recursos asignados a la frontera siguen siendo los mismos. Así pues, queda mucho por hacer a fin de facilitar el comercio entre Canadá y Estados Unidos, entre otros, simplificar los procedimientos fronterizos, reinvertir en infraestructura e incrementar los recursos de los organismos aduaneros a ambos lados de la frontera.

B. Repercusiones del 11 de septiembre

Los ataques terroristas en Estados Unidos pusieron en evidencia una serie de problemas existentes a lo largo de la frontera de unos 9.000 kilómetros de longitud que separa Canadá de su vecino del sur. Ya se ha señalado la insuficiencia de la infraestructura fronteriza y del personal; por otra parte, la seguridad de la frontera se convirtió en el centro de atención. Este sentimiento, que se vio intensificado en particular por el caso de Ahmed Ressam a finales de 1999, tenía que ver con el temor de que los delincuentes y sospechosos de ser agentes terroristas podían cruzar fácilmente las fronteras. Se reclamó un mayor control y la adopción de más medidas de seguridad para proteger a los ciudadanos frente a estas amenazas, aunque sin restringir indebidamente el comercio y los viajes esenciales dentro de América del Norte.

Después del 11 de septiembre, resultó evidente que Estados Unidos reforzaría la seguridad en sus fronteras. La intensificación sin precedentes de los controles por parte de las autoridades estadounidenses (apostando funcionarios armados en la frontera, por ejemplo) puso en evidencia, de forma repentina y drástica, las inquietudes latentes desde

años atrás. La decisión estadounidense de cerrar brevemente la frontera ese día, y el reforzamiento posterior de la seguridad realizando un 100% de inspecciones, pusieron de manifiesto hasta qué punto la prosperidad de Canadá depende del mercado estadounidense. De hecho, las exportaciones a Estados Unidos representan aproximadamente un tercio del PIB canadiense. Evidentemente, Canadá se ve gravemente afectado por cualquier perturbación en la frontera estadounidense resultante del sentimiento agudizado de vulnerabilidad de los estadounidenses.

Los exportadores temían que el reforzamiento de la seguridad en la frontera fuera indefinido y perturbara la libre circulación de bienes entre los dos países. Las demoras en la frontera que siguieron inmediatamente al 11 de septiembre duraron a menudo entre ocho y veinte horas, y fueron especialmente graves para las comunidades fronterizas de Canadá y los sectores fuertemente dependientes de la facilidad y eficacia para cruzar la frontera (el transporte aéreo, la industria turística, el autotransporte de carga y las industrias dependientes de realizar las entregas a tiempo como las de producción automovilística y de piezas de automóvil). En Estados Unidos, los gigantes de la industria automovilística Ford Motor Company y DaimlerChrysler anunciaron el posible cierre de sus fábricas debido a la falta de piezas que normalmente se expedían desde Canadá para ser entregadas a tiempo y que estaban paralizadas en la frontera.

Desde el punto de vista de las inversiones, las empresas a menudo deciden instalarse en Canadá pensando que desde ahí podrán ocuparse eficazmente del mercado estadounidense. No obstante, en un informe de noviembre de 2001 sobre cuestiones fronterizas, el Subcomité de Comercio Internacional, Controversias Comerciales e Inversión del presente Comité señaló que sin "acceso fiable a ese valioso mercado, las compañías extranjeras podrían mostrarse reticentes a establecerse en Canadá. Por otra parte, es posible que otras empresas, tanto canadienses como extranjeras, decidan trasladar sus instalaciones existentes al sur de la frontera"[138].

En el período inmediatamente posterior al 11 de septiembre, se temió que la economía canadiense sufriera mucho más y a largo plazo si no se hacía nada para encontrar soluciones conjuntas a los problemas fronterizos resultantes del nuevo entorno de seguridad. Grupos empresariales e industriales, en particular la Coalición para Fronteras Seguras y Eficaces en el Ámbito Comercial (que a principios de diciembre de 2001 publicó un informe detallado titulado *Rethinking our Borders: A Plan for Action*), reclamaron encarecidamente una colaboración bilateral sobre distintos aspectos relativos a la seguridad en la frontera, incluidas áreas delicadas como la inmigración y el derecho de asilo, la evaluación de riesgos y el intercambio de información.

El Comité, en dos informes presentados a finales del año pasado (*Towards a Secure and Trade-Efficient Border*, y *Canada and the North America Challenge: Managing Relations in the Light of the New Security Environment*), también formuló una serie de

---

138 *Towards a Secure and Trade-Efficient Border*, Informe del Subcomité de Comercio Internacional, Controversias Comerciales e Inversión del Comité Permanente de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes, noviembre de 2001, pág. 4.

recomendaciones y observaciones para aumentar la seguridad de la frontera entre Canadá y Estados Unidos, que sigue estando razonablemente abierta, y para ampliar el debate de los problemas de seguridad fronteriza a fin de incluir a México en una perspectiva norteamericana y evaluar la posible necesidad de una acción multilateral a escala más amplia para contrarrestar con eficacia las posibles amenazas terroristas.

Durante nuestras audiencias de 2002 sobre la integración de América del Norte, varios testigos insistieron en la necesidad de mantener una frontera abierta al comercio y al tránsito legítimo de personas, y responder eficazmente al mismo tiempo a las posibles amenazas de seguridad. Canadá, tal como informó al Comité John Furey, de la Cámara de Comercio de Saint John, cuenta con la frontera desprotegida más larga del mundo (desde la Guerra de 1812) y no puede permitirse perder esa ventaja[139]. La Profesora Teresa Cyrus se mostró de acuerdo e indicó que dada la importancia del comercio para Canadá, es imprescindible que la frontera se mantenga lo más abierta posible[140]. Por su parte, Daniel Schwanen, del Instituto de Investigación en Políticas Públicas, destacó las ventajas tanto económicas como para la seguridad que puede aportar una circulación más fácil de los bienes y servicios[141].

C. Medidas recientes

Afortunadamente, como se indica en el capítulo 3, tras los acontecimientos del 11 de septiembre se tomaron medidas concretas. El Gobierno de Canadá adoptó una serie de medidas para reducir los retrasos en la frontera y, al mismo tiempo, garantizar un nivel adecuado de seguridad fronteriza. Entre otros, se incrementó el personal empleado en la frontera, se establecieron carriles reservados al tráfico comercial, se abrieron carriles adicionales para los vehículos de pasajeros y se designaron carriles de tramitación especial para los camiones que ya habían pasado la autorización previa acelerada.

Además de sus propias medidas independientes, el gobierno federal también cooperó con los estadounidenses en una estrategia conjunta para la frontera. El 12 de diciembre de 2001, los dos países firmaron una declaración para la creación de una "frontera inteligente para el siglo XXI"[142]. La declaración comprende 21 objetivos nuevos y amplía otras nueve iniciativas de Canadá y Estados Unidos establecidas en la declaración conjunta de ocho puntos sobre cooperación en materia de seguridad fronteriza y migración regional (firmada el 3 de diciembre de 2001) y en el acuerdo firmado por la Real Policía Montada de Canadá y el FBI para mejorar el intercambio de datos sobre las huellas digitales.

---

139 *Testimonios*, Reunión Nº 63, 28 de febrero de 2002.

140 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

141 *Testimonios*, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

142 "Canada and the United States Sign Smart Border Declaration", Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Comunicado de prensa Nº 162, 12 de diciembre de 2001.

La Declaración de la frontera inteligente contiene asimismo un Plan de Acción de 30 puntos, basado en cuatro pilares: la circulación segura de las personas, la circulación segura de los bienes, la seguridad de la infraestructura y la coordinación e intercambio de información. El plan ha sido concebido para mejorar la colaboración a fin de identificar los riesgos de seguridad y responder a los mismos, acelerando al mismo tiempo de forma eficaz la circulación legítima de bienes y personas por la frontera común. Se apoya fuertemente en el principio de gestionar los riesgos concentrando los recursos en las personas y productos que presentan el mayor riesgo. Se creó un Grupo de Trabajo sobre la Frontera Canadiense para implementar este plan.

Numerosos testigos que declararon ante el Comité se mostraron satisfechos con los progresos realizados para subsanar de forma conjunta las deficiencias en la frontera. Por otra parte, Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, fue quizás quien mejor expresó el sentimiento reinante con respecto al hecho de que la decisión canadiense de actuar de forma proactiva en la frontera había permitido que ésta se mantuviera abierta y que las soluciones propuestas tuvieran en cuenta los intereses canadienses[143]. El Comité opina que el conjunto de reformas para la frontera entre Estados Unidos y Canadá, que incorpora un enfoque coherente de gestión de los riesgos, ejemplifica el éxito que puede obtener Canadá cuando presenta a los estadounidenses un proyecto de reforma concreto y de gran alcance. De hecho, la propuesta de gestión fronteriza preparada por el Viceprimer Ministro John Manley y sus funcionarios apenas fue modificada por Estados Unidos.

Para llevar a cabo el Plan de Acción de forma eficaz, los dos gobiernos reservaron importantes recursos financieros. En Canadá, el presupuesto federal del 10 de diciembre de 2001 asignó 1.200 millones de dólares en los próximos años para hacer la frontera más segura, abierta y eficaz. Aproximadamente la mitad de esa suma se ha destinado a mejorar la infraestructura fronteriza (mejora de las carreteras de acceso, adición de nuevos carriles, compra de escáneres electrónicos para acelerar las inspecciones); la otra mitad se dedicará a mejorar la seguridad de la frontera mediante medidas de aplicación de las leyes, recopilación de información con fines de seguridad y compra de material. La mayor parte de los fondos de infraestructura se destinarán a los seis puestos fronterizos principales de Canadá.

En enero de 2002, el Presidente Bush anunció que su administración trataría de obtener 10.700 millones de dólares estadounidenses en su próximo presupuesto anual, destinados específicamente a reforzar la seguridad en sus fronteras, además de los enormes incrementos previstos en el presupuesto de defensa. Algunos soldados estadounidenses debían ser desplegados en la frontera canadiense, así como en la frontera mexicana.

---

143 *Testimonios*, Reunión Nº 89, 11 de junio de 2002.

D. Necesidad de realizar más progresos

El 28 de junio de 2002, el Viceprimer Ministro John Manley y el Asesor en materia de Seguridad del Territorio Nacional en la Casa Blanca Tom Ridge hicieron público un informe, en su mayor parte positivo, sobre los progresos realizados en la implementación de la Declaración de la frontera inteligente y el Plan de Acción de 30 puntos. Posteriormente, el 6 de diciembre de 2002, se publicó un informe anual de avance sobre el Plan de Acción de la Frontera Inteligente[144]. De éste último informe se desprende claramente que aún queda mucho por hacer. Conviene mencionar asimismo que las dos partes de la Declaración de la frontera inteligente han invitado ahora oficialmente a los dirigentes de empresas a participar en la reunión anual relativa al Acuerdo sobre la Frontera Común, fortaleciendo de ese modo el proceso para permitir al sector privado contribuir de forma eficaz.

Cabe destacar un aspecto positivo, a saber, Canadá ha buscado formas innovadoras de acelerar la circulación de los bienes de bajo riesgo y aprobados previamente mediante programas como el de Autoevaluación Aduanera (CSA) de la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria. Este programa, puesto en marcha el 6 de diciembre de 2001 tras varios años de planificación, reduce la presión en la frontera mediante la aprobación previa de los comerciantes de bajo riesgo y la verificación posterior de sus libros. De forma similar, el gobierno de Estados Unidos reveló en fecha reciente su nuevo programa Alianza Aduanero-Comercial contra el Terrorismo (C-TPAT), que acelera el paso por la frontera de los expedidores comerciales de bajo riesgo, exigiendo al mismo tiempo a las compañías que expiden bienes a Estados Unidos desde Canadá que respeten estrictos requisitos de seguridad.

En septiembre de 2002, el Presidente Bush y el Primer Ministro Chrétien anunciaron oficialmente la puesta en marcha de un nuevo programa conjunto (Programa de expediciones rápidas y seguras, o EXPRES) a fin de facilitar el paso de los envíos comerciales por la frontera. El programa EXPRES ha sido concebido basándose en el marco de los dos programas unilaterales existentes (CSA y C-TPAT). Entre otros, este programa establece carriles rápidos para las mercancías aprobadas de bajo riesgo (adquiridas por importadores preautorizados y transportadas por conductores y transportistas preautorizados). Se espera que sometiendo a los camioneros a un control de seguridad electrónico rápido en estos carriles se podrá acelerar su paso por la frontera. El 16 de diciembre de 2002 está previsto abrir carriles rápidos en los tres puestos fronterizos comerciales más transitados de Canadá (Windsor-Detroit, Sarnia-Port Huron y Fort Erie-Buffalo).

Por otra parte, en junio de 2002 se abrieron en dos puestos fronterizos entre Colombia Británica y el Estado de Washington carriles rápidos para los viajeros (y no los expedidores) preautorizados de bajo riesgo. La ampliación de este programa, llamado NEXUS, a todos los puestos fronterizos debe producirse antes de que acabe el año.

---

[144] Este documento puede obtenerse en el siguiente sitio web: www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-en.asp?act=v&mid=1&cat=cat=10&did=1671.

Asimismo está previsto poner en marcha un nuevo programa (NEXUS-Air) que incorporaría pasillos rápidos en los aeropuertos para los viajeros de bajo riesgo. Los proyectos piloto en Ottawa y Montreal deben empezar a principios de 2003.

A pesar de todas estas medidas adoptadas, no todos los testigos se mostraron satisfechos con el ritmo con que se están realizando los cambios en la frontera. Por ejemplo, Sean Cooper, de la Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas, insistió en la necesidad de implementar con rapidez las numerosas medidas anunciadas en el Plan de Acción,[145] mientras que Michael Hart, de la Universidad de Carleton, afirmó que comprendía la frustración resultante de la lentitud con que se está implementando el acuerdo fronterizo[146].

El Comité constata que las demoras (atribuibles a los nuevos reglamentos de seguridad) y los trámites burocráticos reglamentarios siguen provocando retrasos en el tráfico de camiones. Una encuesta realizada por KPMG en mayo de 2002 entre las compañías de autotransporte de carga transfronterizo reveló que para cruzar a Estados Unidos se necesitaba 20% más de tiempo que en mayo de 2001, debido a las mayores exigencias de seguridad. Se observaron también retrasos para los camiones que entran en Canadá. En suma, el progreso en el desarrollo de la infraestructura necesaria para mejorar la eficacia de la red de puestos fronterizos ha sido lento. Los emplazamientos fronterizos utilizados frecuentemente, como Windsor[147], siguen necesitando puestos fronterizos adicionales y/o la ampliación de los existentes a fin de habilitar los carriles separados necesarios para acelerar el tráfico. La necesidad de invertir en la infraestructura fronteriza fue reiterada por la Cámara de Comercio de Canadá en su declaración reciente sobre los progresos realizados en la frontera[148].

Para resolver esta situación, será necesario invertir cuantiosamente en la infraestructura y establecer medidas de seguridad más eficaces. Se espera que los programas EXPRES y NEXUS contribuirán a reducir los retrasos. No obstante, el Congreso de Estados Unidos no ha asignado los fondos que se necesitan en ese país para modernizar la tecnología e incrementar el número de personal en la frontera, a pesar de que el Sr. Ridge se haya comprometido a proveer un mayor financiamiento tanto para la infraestructura como para la dotación de personal. Siempre se ha considerado la falta de fondos procedentes de Washington para dotar la frontera con un mayor número de funcionarios de aduanas estadounidenses como el factor responsable de los retrasos en la frontera. Además, tal como señaló en fecha reciente la Cámara de Comercio de

---

145 *Testimonios*, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

146 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

147 Michael Hurst, Alcalde de la Ciudad de Windsor, informó al Comité que su ciudad necesita un nuevo enlace entre la Autopista 401 y el sistema interestatal de Estados Unidos para responder a las necesidades de los 13 millones de vehículos (incluidos 3,4 millones de camiones) que cruzan cada año la frontera entre Windsor y Detroit.

148 Cámara de Comercio de Canadá, *Completing the Canada-US 30-Point Plan*, 3 de diciembre de 2002.

Canadá, los progresos realizados para realizar los trámites aduaneros antes de llegar a la frontera (autorización previa) han sido mínimos[149].

Recomendación 25

Habida cuenta de la necesidad acuciante de nuevas infraestructuras en los principales puestos fronterizos entre Canadá y Estados Unidos, el Gobierno de Canadá debería acelerar sus esfuerzos para construir dicha infraestructura en los puntos fronterizos existentes e instar más encarecidamente a su homólogo estadounidense a hacer lo mismo.

Además, Jérôme Turcq, de la Alianza de la Función Pública de Canadá, declaró al Comité que los efectivos canadienses de funcionarios de aduanas e inmigración seguían siendo insuficientes, que el control de algunos puestos fronterizos se consideraba deficiente, que la formación ofrecida a los estudiantes contratados durante los períodos estivales de punta era demasiado breve, que su supervisión era inadecuada, y que la formación ofrecida a los funcionarios de aduanas para supervisar adecuadamente a sus colegas de inmigración era también de mala calidad[150].

Recomendación 26

El Gobierno debería garantizar que el número de funcionarios de aduanas e inmigración en la frontera se ajuste a las necesidades actuales, teniendo en cuenta las nuevas exigencias de seguridad impuestas a esos funcionarios. Debería mejorarse la formación y el material de que disponen los funcionarios fronterizos.

Otra deficiencia que se observa en el sistema es que los reglamentos de aduanas siguen siendo obsoletos y los funcionarios de aduanas siguen privilegiando la recaudación de ingresos, que han disminuido considerablemente con los años, en lugar de buscar formas de acelerar el tráfico transfronterizo. En su testimonio, por ejemplo, George Haynal señaló que los funcionarios de aduanas deben aplicar 186 instrumentos legislativos, lo cual representa un número enorme[151].

Recomendación 27

El Gobierno debería revisar rigurosamente los reglamentos de aduanas que actualmente administran los funcionarios de aduanas de la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria, a fin de modernizarlos. Los funcionarios fronterizos deberían estar plenamente informados de los cambios resultantes, de forma que estén mejor preparados para responder con mayor eficacia a la realidad fronteriza actual.

---

149 Ibid.

150 *Testimonios*, Reunión Nº 62, 27 de febrero de 2002.

151 *Testimonios*, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

Varios testigos se mostraron partidarios de adoptar medidas aún más radicales en la frontera que las medidas graduales ya emprendidas o previstas. Así, Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, reclamó una revisión sustancial del propio objetivo de la frontera[152]. Michael MacDonald, del Atlantic Institute for Market Studies afirmó que los problemas fronterizos no se limitan a la congestión en puestos fronterizos clave como Windsor-Detroit y deben ser considerados como tal por los funcionarios federales[153]. La Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas, en su memoria presentada al Comité, sugirió que la gestión fronteriza fuera una parte integral de la visión a largo plazo de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos[154].

En este contexto de una frontera considerablemente reconcebida, varios testigos plantearon la posibilidad de establecer un nuevo perímetro de seguridad o zona de confianza para América del Norte. En ese escenario, que ya se ha analizado en el capítulo 3, los controles fronterizos podrían desplazarse a una amplia gama de lugares tanto dentro como fuera de América del Norte. La Profesora Laura Macdonald habló del Acuerdo de Schengen vigente en Europa, en virtud del cual se han facilitado los desplazamientos entre la mayoría de los países miembros de la UE; expresó su inquietud con respecto al hecho de que la adopción de una medida similar en América del Norte entrañaría una armonización o convergencia gradual de numerosas políticas canadienses con las de Estados Unidos (esto es, Canadá sacrificaría su soberanía)[155]. Por su parte, Gordon Gibson, del Instituto Fraser, afirmó que la frontera debería ser protegida por un perímetro de seguridad común, pero que apenas existían posibilidades de eliminar la frontera, dada la necesidad de controlar o prevenir la circulación de productos ilegales (como las drogas) entre los dos países[156].

Recomendación 28

El Gobierno debería realizar una revisión a fondo de las opciones a largo plazo para la frontera entre Canadá y Estados Unidos, y presentar los resultados al público. Este estudio debería comprender una evaluación de la experiencia de la Unión Europea para facilitar la circulación de bienes y personas entre la mayoría de sus países miembros, así como un análisis de las implicaciones de establecer un perímetro de seguridad en torno a América del Norte.

Por último, conviene mencionar otras dos cuestiones. Primeramente, en su discurso sobre el Estado de la Unión en enero de 2002, el Presidente Bush indicó que se impondría a los visitantes a Estados Unidos controles adicionales a su entrada y salida del país. Aunque es posible que algunas de esas disposiciones no se apliquen a los

---

152 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

153 *Testimonios*, Reunión Nº 59, 26 de febrero de 2002.

154 *Memoria*, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas, Presentation on the North American Relationship and the G8 Agenda, 27 de febrero de 2002.

155 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

156 *Testimonios*, Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

ciudadanos canadienses, los problemas a que dio lugar el artículo 110 de la Ley de inmigración del Congreso hace varios años hacen pensar que Canadá tendrá que controlar esta situación muy de cerca a fin de evitar otros problemas que podrían producirse en la frontera.

La segunda cuestión que se debe tener en cuenta es la posible trilateralización de las cuestiones fronterizas. Mientras que México preferiría tratar los asuntos fronterizos en el marco del TLCAN, Canadá y Estados Unidos siguen siendo partidarios de un proceso bilateral. Sobre este tema, la Profesora Laura McDonald indicó al Comité que habrá "una trilateralización inevitable de problemas considerados previamente como bilaterales"[157]. Puso como ejemplo el acuerdo fronterizo entre México y Estados Unidos, que ha tomado como modelo el acuerdo concluido previamente entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, este ejemplo tiene poco que ver con la trilateralización y, de hecho, es más bien un ejemplo de "doble bilateralismo". Retomaremos este tema del enfoque trilateral frente al bilateral en la sección siguiente sobre las opciones de integración para el futuro, y en el capítulo 5.

4.4 Mejorar la competitividad de la economía canadiense en América del Norte

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Canadá corre el riesgo de convertirse en una economía marginalizada dentro de América del Norte. Aquí, las implicaciones políticas son muy claras. Al igual que las empresas canadienses, no basta con ser simplemente tan bueno como Estados Unidos en lo referente al entorno económico para las empresas e inversiones. Canadá sólo podrá contrarrestar el poderoso atractivo del mercado estadounidense ofreciendo el mejor clima fiscal y financiero, la mejor infraestructura, y el mejor rendimiento para los capitales invertidos en América del Norte. El objetivo común de todos los gobiernos en este país debería ser convertir a Canadá en el mejor lugar de América del Norte para instalar una empresa, invertir, fabricar, exportar, trabajar y crecer [...] En mi opinión, nuestra relación económica con Estados Unidos debe convertirse también en una cuestión nacional sobre la mejor manera de mejorar la productividad de la industria canadiense.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

---

157 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

ciudadanos canadienses, los problemas a que dio lugar el artículo 110 de la Ley de inmigración del Congreso hace varios años hacen pensar que Canadá tendrá que controlar esta situación muy de cerca a fin de evitar otros problemas que podrían producirse en la frontera.

La segunda cuestión que se debe tener en cuenta es la posible trilateralización de las cuestiones fronterizas. Mientras que México preferiría tratar los asuntos fronterizos en el marco del TLCAN, Canadá y Estados Unidos siguen siendo partidarios de un proceso bilateral. Sobre este tema, la Profesora Laura McDonald indicó al Comité que habrá "una trilateralización inevitable de problemas considerados previamente como bilaterales"[157]. Puso como ejemplo el acuerdo fronterizo entre México y Estados Unidos, que ha tomado como modelo el acuerdo concluido previamente entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, este ejemplo tiene poco que ver con la trilateralización y, de hecho, es más bien un ejemplo de "doble bilateralismo". Retomaremos este tema del enfoque trilateral frente al bilateral en la sección siguiente sobre las opciones de integración para el futuro, y en el capítulo 5.

4.4 Mejorar la competitividad de la economía canadiense en América del Norte

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Canadá corre el riesgo de convertirse en una economía marginalizada dentro de América del Norte. Aquí, las implicaciones políticas son muy claras. Al igual que las empresas canadienses, no basta con ser simplemente tan bueno como Estados Unidos en lo referente al entorno económico para las empresas e inversiones. Canadá sólo podrá contrarrestar el poderoso atractivo del mercado estadounidense ofreciendo el mejor clima fiscal y financiero, la mejor infraestructura, y el mejor rendimiento para los capitales invertidos en América del Norte. El objetivo común de todos los gobiernos en este país debería ser convertir a Canadá en el mejor lugar de América del Norte para instalar una empresa, invertir, fabricar, exportar, trabajar y crecer [...] En mi opinión, nuestra relación económica con Estados Unidos debe convertirse también en una cuestión nacional sobre la mejor manera de mejorar la productividad de la industria canadiense.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

---

157 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

Existe una diferencia de productividad del 18% en la economía entre Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, en el sector manufacturero, la diferencia de productividad es incluso mayor, alcanzando el 34%. Se trata de una gran diferencia, pero no veo por qué Canadá no puede ser igual de productivo que su vecino del Sur [...] la diferencia entre Canadá y Estados Unidos en PIB real per capita, medido según la paridad de poder adquisitivo, era de más de 8.000 dólares en 2001. Para una familia de cuatro miembros, representa 33.000 dólares por año. La diferencia de productividad explica cerca del 90% de la diferencia entre los ingresos en Canadá y Estados Unidos.

Peter Harder, Ministerio de Industria de Canadá,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Nuestra fuerte dependencia económica de Estados Unidos y nuestra estrecha relación con ese país, exige a los responsables canadienses de formular las políticas que, a la hora de elaborar iniciativas en materia de fiscalidad, competencia, tecnología, medio ambiente y exportación, entre otros, sopesen las posibles repercusiones de las políticas teniendo en cuenta esa interdependencia. No hacerlo es arriesgarse a provocar consecuencias negativas y difíciles de superar para Canadá.

Isaiah A. Litvak, Universidad Florida Atlantic,
Testimonios, Reunión Nº 87, 4 de junio de 2002.

[...] contamos con numerosas ventajas: un sistema de servicios de salud, una mano de obra altamente cualificada, nuestro dólar y nuestros costos de producción. Nuestro régimen fiscal está mejorando. Hemos realizado importantes avances. Todavía nos queda mucho por hacer, pero estamos progresando.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

Mejorar el clima económico en Canadá

Varios testigos trataron la cuestión de cuál es la mejor forma de mejorar la capacidad de Canadá para competir con Estados Unidos en el contexto actual de la integración económica continental. Por ejemplo, Sean McCarthy, de la división de Terranova de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, afirmó que era necesario mejorar el entorno empresarial en Canadá a fin de aprovechar al máximo la integración económica de América del Norte. Según Jayson Myers, de la oficina nacional de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, el elemento clave para mejorar la competitividad y, en última instancia, el nivel de vida de Canadá, radica en reducir la diferencia de productividad entre Canadá y Estados Unidos. Según comentó al Comité, se podría contribuir a ese objetivo fomentando las inversiones en nuevas tecnologías y un incremento de la innovación por parte de las empresas canadienses, e invirtiendo en la mano de obra canadiense y acelerando la llegada de nuevos productos al mercado[158]. Myers propuso como solución las siguientes medidas políticas específicas:

- eliminación de los impuestos sobre las inversiones en nuevas tecnologías;
- eliminación de los impuestos sobre el capital;
- mejora de los créditos fiscales para la investigación y el desarrollo;

---

158 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

Existe una diferencia de productividad del 18% en la economía entre Canadá y Estados Unidos. Por ejemplo, en el sector manufacturero, la diferencia de productividad es incluso mayor, alcanzando el 34%. Se trata de una gran diferencia, pero no veo por qué Canadá no puede ser igual de productivo que su vecino del Sur [...] la diferencia entre Canadá y Estados Unidos en PIB real per capita, medido según la paridad de poder adquisitivo, era de más de 8.000 dólares en 2001. Para una familia de cuatro miembros, representa 33.000 dólares por año. La diferencia de productividad explica cerca del 90% de la diferencia entre los ingresos en Canadá y Estados Unidos.

Peter Harder, Ministerio de Industria de Canadá,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Nuestra fuerte dependencia económica de Estados Unidos y nuestra estrecha relación con ese país, exige a los responsables canadienses de formular las políticas que, a la hora de elaborar iniciativas en materia de fiscalidad, competencia, tecnología, medio ambiente y exportación, entre otros, sopesen las posibles repercusiones de las políticas teniendo en cuenta esa interdependencia. No hacerlo es arriesgarse a provocar consecuencias negativas y difíciles de superar para Canadá.

Isaiah A. Litvak, Universidad Florida Atlantic,
Testimonios, Reunión Nº 87, 4 de junio de 2002.

[...] contamos con numerosas ventajas: un sistema de servicios de salud, una mano de obra altamente cualificada, nuestro dólar y nuestros costos de producción. Nuestro régimen fiscal está mejorando. Hemos realizado importantes avances. Todavía nos queda mucho por hacer, pero estamos progresando.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

Mejorar el clima económico en Canadá

Varios testigos trataron la cuestión de cuál es la mejor forma de mejorar la capacidad de Canadá para competir con Estados Unidos en el contexto actual de la integración económica continental. Por ejemplo, Sean McCarthy, de la división de Terranova de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, afirmó que era necesario mejorar el entorno empresarial en Canadá a fin de aprovechar al máximo la integración económica de América del Norte. Según Jayson Myers, de la oficina nacional de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, el elemento clave para mejorar la competitividad y, en última instancia, el nivel de vida de Canadá, radica en reducir la diferencia de productividad entre Canadá y Estados Unidos. Según comentó al Comité, se podría contribuir a ese objetivo fomentando las inversiones en nuevas tecnologías y un incremento de la innovación por parte de las empresas canadienses, e invirtiendo en la mano de obra canadiense y acelerando la llegada de nuevos productos al mercado[158]. Myers propuso como solución las siguientes medidas políticas específicas:

- eliminación de los impuestos sobre las inversiones en nuevas tecnologías;
- eliminación de los impuestos sobre el capital;
- mejora de los créditos fiscales para la investigación y el desarrollo;

---

158 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

- eliminación de los obstáculos provinciales al comercio dentro de Canadá; y
- eliminación de las incoherencias y duplicaciones de los sistemas reglamentarios canadienses[159].

Peter Harder, del Ministerio de Industria de Canadá, presentó al Comité argumentos análogos. Sugirió que la mejor manera de eliminar la diferencia de productividad consistía en atraer y retener las inversiones. En realidad, la parte canadiense de la inversión extranjera directa en América del Norte ha disminuido a tan sólo el 6% en el año 2000, mientras que la sólida economía estadounidense ganó una parte de mercado correspondiente. Para ayudar a responder al desafío de la integración económica de América del Norte, Harder reclamó "la innovación y mejora de las actividades canadienses en los productos de valor agregado; la creación de un clima atractivo para las inversiones; la atracción y retención de capital humano y de conocimiento; y la búsqueda continua de la reducción de obstáculos y barreras a la libre circulación de bienes, servicios y recursos productivos en la economía"[160].

El Profesor Isaiah Litvak, de la Universidad Florida Atlantic, afirmó que era imprescindible que los responsables canadienses de formular las políticas establezcan un marco político adecuado para garantizar que Canadá sea el "destino preferido para el establecimiento y crecimiento de empresas en el espacio de América del Norte"[161]. Por ejemplo, las tasas impositivas canadienses deberían, como mínimo, ser competitivas con las vigentes en Estados Unidos. En caso contrario, las inversiones se dirigirán a Estados Unidos, las sedes sociales se transferirán al sur, y los profesionales y empresarios también se trasladarán.

Recomendación 29

A fin de garantizar que la economía canadiense mantenga su competitividad en una economía norteamericana cada vez más integrada y aumentar el nivel de vida en Canadá, el Gobierno debería adoptar con urgencia medidas adicionales que permitan eliminar la diferencia de productividad entre Canadá y Estados Unidos. Debería hacerse hincapié en reducir los impuestos y aligerar la carga reglamentaria, colaborar con las provincias a fin de eliminar los obstáculos al comercio interprovincial y generar inversiones en la mano de obra canadiense.

---

159 Ibid.

160 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

161 *Testimonios*, Reunión Nº 87, 4 de junio de 2002.

4.5 Opciones para gestionar una mayor integración económica de América del Norte

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Ha llegado el momento de establecer un mercado libre de obstáculos regido por un único conjunto de reglas implementadas y administradas por los dos gobiernos con el objetivo de lograr sus intereses comunes en una economía norteamericana dinámica y segura. Para ello, los dos gobiernos tienen que examinar las modalidades de un nuevo acuerdo que, inscrito en un TLCAN plus, implemente reglas, procedimientos e instituciones acordes con la realidad de una integración transfronteriza cada vez más profunda y mutuamente beneficiosa.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Memoria, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

Hemos hablado un poco del dólar, pero creo que la cuestión de una unión aduanera con Estados Unidos, que sería la próxima etapa del argumento integracionista, sería igual de problemática. Es quizás un poco más peligroso ya que es menos evidente, mientras que la moneda es algo que todo el mundo ve a diario. Ver que nuestra política comercial es dictada en Washington no resulta exactamente tan obvio. Asimismo, y una vez más, el hecho mismo de que hablemos de ello da miedo, si se piensa en la forma en que podría negociarse una unión aduanera con Estados Unidos, puedo imaginar todos los otros aspectos que entrañaría. Tal como se señalaba acertadamente en este documento de información, el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y el TLCAN no eximen a la industria canadiense de las medidas compensatorias y antidumping de Estados Unidos.

Rod Hill, Universidad de Nuevo Brunswick,
Testimonios, Reunión Nº 63, 28 de febrero de 2002.

Cuando un enfoque de intervención puntual no funciona o no es suficiente para garantizarnos un acceso seguro al mercado estadounidense, deberíamos empezar realmente a adoptar una visión o un marco más amplio y proactivo [...] Si adoptamos una gran visión, podríamos conseguir nuevas posibilidades de negociación en las que Canadá podría sacar provecho de las ventajas que puede ofrecer a cambio de lo que desea obtener y que, de otro modo, sería poco probable que lográramos si seguimos reaccionado de forma puntual [...]

Por ejemplo, Canadá podría pedir a Estados Unidos que eliminara sus leyes relativas a las cuotas antidumping y compensatorias, lo cual nunca lograríamos si no se inscribe en un conjunto más amplio de iniciativas. Por su parte, Estados Unidos podría interesarse en mejorar la seguridad energética y la cooperación en materia de defensa. Conociendo los intereses de ambas partes, podemos convencer a Estados Unidos de lograr los objetivos canadienses, lo cual nos permitirá tener un acceso más seguro al mercado estadounidense [...]

Sólo quiero señalar que una visión que comprende este tipo de cooperación estratégica, o una política más general, no significa necesariamente que Canadá no pueda o no deba seguir mejorando progresivamente las estructuras actuales del TLCAN, por ejemplo, ampliando el programa de visados del TLCAN al personal técnico. De igual modo, una visión que interese a Estados Unidos no significa necesariamente que Canadá tenga que adoptar las normas estadounidenses. El reconocimiento recíproco de las normas de uno y otro facilitaría enormemente los intercambios entre nuestros países sin necesidad de armonizar las políticas. Por ejemplo, en Europa se ha llevado a cabo con gran éxito.

Danielle Goldfarb, Instituto C.D. Howe,
Testimonios, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002

A corto plazo, por supuesto, como he sugerido, la profundización del TLCAN será la solución

4.5 Opciones para gestionar una mayor integración económica de América del Norte

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Ha llegado el momento de establecer un mercado libre de obstáculos regido por un único conjunto de reglas implementadas y administradas por los dos gobiernos con el objetivo de lograr sus intereses comunes en una economía norteamericana dinámica y segura. Para ello, los dos gobiernos tienen que examinar las modalidades de un nuevo acuerdo que, inscrito en un TLCAN plus, implemente reglas, procedimientos e instituciones acordes con la realidad de una integración transfronteriza cada vez más profunda y mutuamente beneficiosa.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Memoria, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

Hemos hablado un poco del dólar, pero creo que la cuestión de una unión aduanera con Estados Unidos, que sería la próxima etapa del argumento integracionista, sería igual de problemática. Es quizás un poco más peligroso ya que es menos evidente, mientras que la moneda es algo que todo el mundo ve a diario. Ver que nuestra política comercial es dictada en Washington no resulta exactamente tan obvio. Asimismo, y una vez más, el hecho mismo de que hablemos de ello da miedo, si se piensa en la forma en que podría negociarse una unión aduanera con Estados Unidos, puedo imaginar todos los otros aspectos que entrañaría. Tal como se señalaba acertadamente en este documento de información, el Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos y el TLCAN no eximen a la industria canadiense de las medidas compensatorias y antidumping de Estados Unidos.

Rod Hill, Universidad de Nuevo Brunswick,
Testimonios, Reunión Nº 63, 28 de febrero de 2002.

Cuando un enfoque de intervención puntual no funciona o no es suficiente para garantizarnos un acceso seguro al mercado estadounidense, deberíamos empezar realmente a adoptar una visión o un marco más amplio y proactivo [...] Si adoptamos una gran visión, podríamos conseguir nuevas posibilidades de negociación en las que Canadá podría sacar provecho de las ventajas que puede ofrecer a cambio de lo que desea obtener y que, de otro modo, sería poco probable que lográramos si seguimos reaccionado de forma puntual [...]

Por ejemplo, Canadá podría pedir a Estados Unidos que eliminara sus leyes relativas a las cuotas antidumping y compensatorias, lo cual nunca lograríamos si no se inscribe en un conjunto más amplio de iniciativas. Por su parte, Estados Unidos podría interesarse en mejorar la seguridad energética y la cooperación en materia de defensa. Conociendo los intereses de ambas partes, podemos convencer a Estados Unidos de lograr los objetivos canadienses, lo cual nos permitirá tener un acceso más seguro al mercado estadounidense [...]

Sólo quiero señalar que una visión que comprende este tipo de cooperación estratégica, o una política más general, no significa necesariamente que Canadá no pueda o no deba seguir mejorando progresivamente las estructuras actuales del TLCAN, por ejemplo, ampliando el programa de visados del TLCAN al personal técnico. De igual modo, una visión que interese a Estados Unidos no significa necesariamente que Canadá tenga que adoptar las normas estadounidenses. El reconocimiento recíproco de las normas de uno y otro facilitaría enormemente los intercambios entre nuestros países sin necesidad de armonizar las políticas. Por ejemplo, en Europa se ha llevado a cabo con gran éxito.

Danielle Goldfarb, Instituto C.D. Howe,
Testimonios, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002

A corto plazo, por supuesto, como he sugerido, la profundización del TLCAN será la solución

adecuada. Sin lugar a dudas, la declaración de la frontera inteligente es un paso muy importante hacia la profundización del TLCAN, y me complace ver que ocurre aquí [...] Si podemos ir un poco más lejos y armonizar nuestras normas y procedimientos de forma que sean previsibles para las empresas y que, de ese modo, la circulación comercial sea también previsible, creo que sería excelente.

A largo plazo, quizás deberíamos considerar el establecimiento de una unión aduanera. Una unión aduanera no es una panacea. No resolverá todos los problemas ya que, una vez más, los tres países seguirían queriendo mantener su independencia y conservar su poder unilateral para introducir elementos en la ecuación comercial. Sin embargo, una unión aduanera permitiría, por lo menos, reducir en gran medida los factores de fricción comercial. Facilitaría un poco más la circulación de los bienes. Quizás podríamos ir un poco más lejos y facilitar también la circulación de las personas.

Alfie Morgan, Cámara de Comercio de Windsor y Distrito,
Testimonios, Reunión Nº 81, 9 de mayo de 2002.

La unión aduanera nos permitiría sin duda profundizar nuestra integración económica, pero no crearía necesariamente un mercado único. En un futuro previsible, las mercancías seguirían teniendo que ser gravadas de forma diferente, sus precios serían en monedas diferentes y se les aplicarían reglamentos internos diferentes también. No decimos que vamos a renunciar a nuestros reglamentos. Un arancel externo común no es más que una pieza del rompecabezas de la integración, que comprende mucho más.

Una de las posibilidades propuestas es la de empezar a trabajar en algunos sectores precisos para ver cómo funciona. La industria del acero sería un buen ejemplo. Se trata de un sector en el que existe una importante interconexión transfronteriza en materia de propiedad y origen de las materias primas, e incluso la representación sindical es transfronteriza. Utilizar ese sector a modo de prueba sería una buena forma para Canadá y Estados Unidos no sólo de mejorar la eficacia de la industria actual, sino también de evaluar las repercusiones reales de un arancel externo.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

En mi opinión, si creamos una unión aduanera, lo que significa esencialmente que los aranceles que deben pagar los japoneses serían básicamente los mismos independientemente de que los productos sean exportados a Estados Unidos o a Canadá, ya no necesitaríamos este sistema de reglas de origen tan complicado y estricto. Podemos crear una situación en la que el comercio a través de la frontera sería realmente libre [...] Por consiguiente, habría una cierta disminución de nuestra soberanía. Sin embargo, opino que las ventajas superan con creces los costos. Esas ventajas consisten en una mayor integración y un incremento de la actividad comercial en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Ya no tendríamos que preocuparnos por las reglas de origen ni por los trámites burocráticos.

Barry Scholnick, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

Algunos han sugerido que avancemos hacia una unión aduanera como si fuera una gran idea. Personalmente, no sé si sería una idea suficientemente grande [...] Tener una visión norteamericana y trabajar en el marco de la misma nos ayudará a orientar nuestras políticas nacionales en una dirección constructiva. Nos ayudaría también a fortalecer nuestros acuerdos intergubernamentales interiores y adaptar nuestras estructuras fiscales y reglamentarias para hacerlas más eficaces. Además, ayudaría a los responsables de tomar decisiones a reflexionar sobre esta situación ambigua en la que nos encontramos, en la que en cierto modo formamos parte de algo norteamericano, pero no sabemos exactamente de qué se trata.

Guy Stanley, Universidad de Ottawa,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Creo que Wendy Dobson probablemente tiene razón cuando nos insta a lanzar grandes ideas para convencer a los estadounidenses de que se impliquen. Creo que debemos considerar el establecimiento de un mercado común para que las mercancías puedan circular fácilmente por la frontera. Esto tiene que ver con las cuestiones de seguridad. Deberíamos construir un perímetro común alrededor de ese mercado común, de tal forma que los bienes que hayan pasado los controles de seguridad necesarios para Canadá puedan pasar a Estados Unidos y viceversa [...] Una de las áreas en las que deberíamos abordar Estados Unidos con una gran idea es conseguir un mecanismo de solución de controversias que sea realmente eficaz. Podríamos lograrlo si le propusiéramos algo que le llame la atención. Se ha mencionado antes lo difícil que es atraer la atención de Estados Unidos. Podríamos presentarles la idea del mercado común y del perímetro de seguridad como un concepto amplio en lugar de lo que hacemos ahora, que es conformarnos con pequeñas medidas aquí y allí, sobre la cuestión de seguridad o sobre otra cuestión.

Fred McMahon, Instituto Fraser,
Testimonios , Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

Con respecto a la política económica exterior de Canadá, creo que los objetivos a corto plazo para la integración económica en América del Norte deberían orientarse a la creación de un mercado común que aumentaría la movilidad de los bienes, servicios y trabajadores entre los tres países miembros del TLCAN. Una unión económica todavía más profunda, como la existente en Europa, no es una posibilidad realista dados los desafíos particulares a los que se enfrenta México, por ejemplo, como país en desarrollo. Por otra parte, no está claro por el momento si la armonización de las políticas sociales o monetarias entre Canadá y Estados Unidos sería práctica o incluso conveniente [...] La uniformización de los reglamentos en materia de subsidios y competencia entre los dos Estados reduciría razonablemente la frecuencia con que los dos países recurren a las leyes comerciales [...] Canadá debería perseguir como objetivo la implementación escalonada de las normas reglamentarias sobre subsidios, competencia, medio ambiente, recursos, e incluso una posible unión aduanera [...] Canadá debe determinar las ventajas que tendría una mayor integración con Estados Unidos. Un mercado común mejoraría el acceso de Canadá al comercio estadounidense. Por otra parte, una unión económica probablemente reduciría sus opciones e influencia.

George MacLean, Universidad de Manitoba,
Testimonios, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

adecuada. Sin lugar a dudas, la declaración de la frontera inteligente es un paso muy importante hacia la profundización del TLCAN, y me complace ver que ocurre aquí [...] Si podemos ir un poco más lejos y armonizar nuestras normas y procedimientos de forma que sean previsibles para las empresas y que, de ese modo, la circulación comercial sea también previsible, creo que sería excelente.

A largo plazo, quizás deberíamos considerar el establecimiento de una unión aduanera. Una unión aduanera no es una panacea. No resolverá todos los problemas ya que, una vez más, los tres países seguirían queriendo mantener su independencia y conservar su poder unilateral para introducir elementos en la ecuación comercial. Sin embargo, una unión aduanera permitiría, por lo menos, reducir en gran medida los factores de fricción comercial. Facilitaría un poco más la circulación de los bienes. Quizás podríamos ir un poco más lejos y facilitar también la circulación de las personas.

Alfie Morgan, Cámara de Comercio de Windsor y Distrito,
Testimonios, Reunión Nº 81, 9 de mayo de 2002.

La unión aduanera nos permitiría sin duda profundizar nuestra integración económica, pero no crearía necesariamente un mercado único. En un futuro previsible, las mercancías seguirían teniendo que ser gravadas de forma diferente, sus precios serían en monedas diferentes y se les aplicarían reglamentos internos diferentes también. No decimos que vamos a renunciar a nuestros reglamentos. Un arancel externo común no es más que una pieza del rompecabezas de la integración, que comprende mucho más.

Una de las posibilidades propuestas es la de empezar a trabajar en algunos sectores precisos para ver cómo funciona. La industria del acero sería un buen ejemplo. Se trata de un sector en el que existe una importante interconexión transfronteriza en materia de propiedad y origen de las materias primas, e incluso la representación sindical es transfronteriza. Utilizar ese sector a modo de prueba sería una buena forma para Canadá y Estados Unidos no sólo de mejorar la eficacia de la industria actual, sino también de evaluar las repercusiones reales de un arancel externo.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

En mi opinión, si creamos una unión aduanera, lo que significa esencialmente que los aranceles que deben pagar los japoneses serían básicamente los mismos independientemente de que los productos sean exportados a Estados Unidos o a Canadá, ya no necesitaríamos este sistema de reglas de origen tan complicado y estricto. Podemos crear una situación en la que el comercio a través de la frontera sería realmente libre [...] Por consiguiente, habría una cierta disminución de nuestra soberanía. Sin embargo, opino que las ventajas superan con creces los costos. Esas ventajas consisten en una mayor integración y un incremento de la actividad comercial en la frontera entre Canadá y Estados Unidos. Ya no tendríamos que preocuparnos por las reglas de origen ni por los trámites burocráticos.

Barry Scholnick, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión Nº 82, 9 de mayo de 2002.

Algunos han sugerido que avancemos hacia una unión aduanera como si fuera una gran idea. Personalmente, no sé si sería una idea suficientemente grande [...] Tener una visión norteamericana y trabajar en el marco de la misma nos ayudará a orientar nuestras políticas nacionales en una dirección constructiva. Nos ayudaría también a fortalecer nuestros acuerdos intergubernamentales interiores y adaptar nuestras estructuras fiscales y reglamentarias para hacerlas más eficaces. Además, ayudaría a los responsables de tomar decisiones a reflexionar sobre esta situación ambigua en la que nos encontramos, en la que en cierto modo formamos parte de algo norteamericano, pero no sabemos exactamente de qué se trata.

Guy Stanley, Universidad de Ottawa,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Creo que Wendy Dobson probablemente tiene razón cuando nos insta a lanzar grandes ideas para convencer a los estadounidenses de que se impliquen. Creo que debemos considerar el establecimiento de un mercado común para que las mercancías puedan circular fácilmente por la frontera. Esto tiene que ver con las cuestiones de seguridad. Deberíamos construir un perímetro común alrededor de ese mercado común, de tal forma que los bienes que hayan pasado los controles de seguridad necesarios para Canadá puedan pasar a Estados Unidos y viceversa [...] Una de las áreas en las que deberíamos abordar Estados Unidos con una gran idea es conseguir un mecanismo de solución de controversias que sea realmente eficaz. Podríamos lograrlo si le propusiéramos algo que le llame la atención. Se ha mencionado antes lo difícil que es atraer la atención de Estados Unidos. Podríamos presentarles la idea del mercado común y del perímetro de seguridad como un concepto amplio en lugar de lo que hacemos ahora, que es conformarnos con pequeñas medidas aquí y allí, sobre la cuestión de seguridad o sobre otra cuestión.

Fred McMahon, Instituto Fraser,
Testimonios , Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

Con respecto a la política económica exterior de Canadá, creo que los objetivos a corto plazo para la integración económica en América del Norte deberían orientarse a la creación de un mercado común que aumentaría la movilidad de los bienes, servicios y trabajadores entre los tres países miembros del TLCAN. Una unión económica todavía más profunda, como la existente en Europa, no es una posibilidad realista dados los desafíos particulares a los que se enfrenta México, por ejemplo, como país en desarrollo. Por otra parte, no está claro por el momento si la armonización de las políticas sociales o monetarias entre Canadá y Estados Unidos sería práctica o incluso conveniente [...] La uniformización de los reglamentos en materia de subsidios y competencia entre los dos Estados reduciría razonablemente la frecuencia con que los dos países recurren a las leyes comerciales [...] Canadá debería perseguir como objetivo la implementación escalonada de las normas reglamentarias sobre subsidios, competencia, medio ambiente, recursos, e incluso una posible unión aduanera [...] Canadá debe determinar las ventajas que tendría una mayor integración con Estados Unidos. Un mercado común mejoraría el acceso de Canadá al comercio estadounidense. Por otra parte, una unión económica probablemente reduciría sus opciones e influencia.

George MacLean, Universidad de Manitoba,
Testimonios, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

La forma en que veo la cuestión de la unión aduanera y, de hecho, toda la cuestión de la política comercial de Canadá, es la siguiente: en lo que a política y costos se refiere, evidentemente está la cuestión, importantísima, de la soberanía, pero también está la realidad de la vida económica en Canadá, el hecho de que tenemos que exportar para prosperar [...] Habría que cambiar el TLC, lo cual no es una tarea sencilla. Sería necesario abrir de nuevo partes del tratado, y es posible que algunos de los elementos más controvertidos, como el Capítulo XI, estén relacionados. No cabe duda de que habría cuestiones que resolver.

Richard Harris, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[...] dados los enormes costos que suponen los retrasos de las expediciones en la frontera, creo que al final no tendremos otra solución que concluir un acuerdo de unión aduanera con Estados Unidos. En septiembre y octubre se perdieron cada día cientos de millones de dólares por los retrasos de las mercancías en las fronteras. Sé que hay mucha reticencia y que el gobierno no está listo para llegar tan lejos, pero realmente no sé cómo podríamos evitarlo. Llevará tiempo, pero acabará ocurriendo. Los imperativos económicos que nos unen a nuestro vecino son mucho mayores que los que unen a los países europeos. Como dije antes, no hay dos países en el mundo con tanta actividad comercial como Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, los países europeos han eliminado los controles fronterizos y han permitido la libre circulación de bienes y personas.

Louis Balthazar, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Las diferencias tienen su valor [...] sobre todo cuando las necesidades difieren de una jurisdicción a otra. Sin embargo, esto no significa que Canadá no pueda o no deba hacer importantes progresos para facilitar y reducir el costo de la enorme circulación de bienes y personas por las fronteras de América del Norte, o adoptar las medidas necesarias para reducir al mínimo los riesgos de seguridad para el propio Canadá y para los demás. No obstante, al hacerlo, no debemos dejarnos invadir por un sentimiento fatalista con respecto a la asimilación y convergencia de las normas [...] Una unión aduanera significaría, claro está, armonizar nuestros aranceles y no tener que demostrar, al exportar un producto, que es de origen norteamericano. Sin duda, la creación de una unión aduanera tendría algunas ventajas, pero la cuestión realmente importante que seguiría planteándose es si estaríamos exentos de las cuotas antidumping y compensatorias de Estados Unidos, si tendríamos acceso a los mercados públicos estadounidenses, etc., todas las cuestiones que no han sido solucionadas con el tratado de libre comercio.

Daniel Schwanen, Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

Es muy difícil dar marcha atrás una vez que se han establecido estas disposiciones, las cuales, una vez implantadas, generan presión para lograr una mayor integración. Hay consecuencias a largo plazo que no podemos prever; por lo tanto, opino que deberíamos ser extremadamente prudentes. De todos modos, no creo que consiguiéramos un acuerdo demasiado bueno a corto plazo. Tampoco veo ninguna prueba de que la administración actual esté interesada en una gran idea.

Don Barry, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

Más que nunca, sugiero un enfoque progresivo como la ruta más segura. Mis inquietudes vienen de mi formación como politólogo con relación tanto a los procesos como los objetivos. Negociar una gran idea, un marco formal y más eficaz para una mayor integración, sería un grave error ya que, como estrategia, ignora o interpreta erróneamente el contexto político.

Reg Whitaker, Universidad de Victoria,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[...] el TLCAN parece ser cada vez más un acuerdo puntual que necesitará un gran esfuerzo político para ser ampliado y para fortalecer los aspectos comerciales, sociales o políticos de nuestras relaciones con México y Estados Unidos. Parece que actualmente en Estados Unidos, y también en Canadá, apenas hay voluntad política para hacer avanzar las relaciones comerciales hacia una mayor integración económica, lo que puede deberse, en parte, al hecho de que todavía no se ha producido un ajuste completo a los cambios ocasionados por el TLCAN.

William Kerr, Estey Centre for Law and Economics in International Trade,
Testimonios, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

Para aprovechar las oportunidades que puede ofrecer el espacio económico de América del Norte, Canadá deberá examinar sus políticas y programas para determinar si contribuyen a crear oportunidades económicas que permitan a los canadienses participar en actividades de valor agregado y actividades basadas en los conocimientos dentro de Canadá; si ofrecen incentivos para las inversiones canadienses y extranjeras; si fomentan la iniciativa empresarial del sector privado; si reducen los riesgos en la frontera; si contribuyen a mejorar la eficacia del funcionamiento del mercado de América del Norte; si permiten a Canadá mejorar su productividad y rendimiento en materia de innovación; y si atraen a personas altamente cualificadas en disciplinas clave de la economía del conocimiento a Canadá como lugar donde vivir y trabajar en el siglo XXI.

En fecha reciente, Wendy Dobson, de la Escuela de Gestión Rotman de la Universidad de Toronto, propuso una idea interesante. Sugirió que había llegado el momento de actuar. Canadá necesita tomar la iniciativa antes de que Estados Unidos se vea forzado a reaccionar. Los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre han brindado a Canadá la oportunidad de pensar en grande e implicar a los estadounidenses. En su opinión, los enfoques ad hoc pasan desapercibidos en el sistema político de Estados Unidos. Según Dobson es posible concluir un acuerdo estratégico. La soberanía no es solamente lo que cedemos sino también lo que ganamos.

Peter Harder, Ministerio de Industria de Canadá,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

En conjunto, parten del principio de que la próxima etapa en la integración de América del Norte tiene que ser un gran salto adelante. Espero que este comité, aunque tenga que explorar todas las posibilidades, se mantenga escéptico con relación a las grandes ideas presentadas [...] Las posibilidades de que el sistema estadounidense responda esta vez son ínfimas [...] En segundo lugar, uno de los grandes peligros que encierran las grandes ideas es que pueden contener pequeñas ideas que no se discuten ni comprenden suficientemente, como la bomba de efecto retardado que constituye el mecanismo de solución de controversias del Capítulo XI, que aceptamos con los ojos cerrados sin estudiar las consecuencias. Mi conclusión es bastante sencilla, nada espectacular y probablemente no demasiado atractiva. Hay que abordar cuestión por cuestión, ser más prudente y tratar las cuestiones que deben ser tratadas.

Stephen Clarkson, Universidad de Toronto,
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

A. El debate sobre una mayor integración

En fecha reciente se entabló un debate sobre las ventajas de una mayor integración económica formal. Como ya ha señalado el Comité, la reacción de Estados Unidos al ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 dio un nuevo impulso al debate sobre la forma que tomará en el futuro la integración económica entre Canadá y Estados Unidos. En términos generales, los partidarios de la integración económica insisten en las economías administrativas y la eficacia asociadas con la eliminación de las reglas de

La forma en que veo la cuestión de la unión aduanera y, de hecho, toda la cuestión de la política comercial de Canadá, es la siguiente: en lo que a política y costos se refiere, evidentemente está la cuestión, importantísima, de la soberanía, pero también está la realidad de la vida económica en Canadá, el hecho de que tenemos que exportar para prosperar [...] Habría que cambiar el TLC, lo cual no es una tarea sencilla. Sería necesario abrir de nuevo partes del tratado, y es posible que algunos de los elementos más controvertidos, como el Capítulo XI, estén relacionados. No cabe duda de que habría cuestiones que resolver.

Richard Harris, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[...] dados los enormes costos que suponen los retrasos de las expediciones en la frontera, creo que al final no tendremos otra solución que concluir un acuerdo de unión aduanera con Estados Unidos. En septiembre y octubre se perdieron cada día cientos de millones de dólares por los retrasos de las mercancías en las fronteras. Sé que hay mucha reticencia y que el gobierno no está listo para llegar tan lejos, pero realmente no sé cómo podríamos evitarlo. Llevará tiempo, pero acabará ocurriendo. Los imperativos económicos que nos unen a nuestro vecino son mucho mayores que los que unen a los países europeos. Como dije antes, no hay dos países en el mundo con tanta actividad comercial como Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, los países europeos han eliminado los controles fronterizos y han permitido la libre circulación de bienes y personas.

Louis Balthazar, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Las diferencias tienen su valor [...] sobre todo cuando las necesidades difieren de una jurisdicción a otra. Sin embargo, esto no significa que Canadá no pueda o no deba hacer importantes progresos para facilitar y reducir el costo de la enorme circulación de bienes y personas por las fronteras de América del Norte, o adoptar las medidas necesarias para reducir al mínimo los riesgos de seguridad para el propio Canadá y para los demás. No obstante, al hacerlo, no debemos dejarnos invadir por un sentimiento fatalista con respecto a la asimilación y convergencia de las normas [...] Una unión aduanera significaría, claro está, armonizar nuestros aranceles y no tener que demostrar, al exportar un producto, que es de origen norteamericano. Sin duda, la creación de una unión aduanera tendría algunas ventajas, pero la cuestión realmente importante que seguiría planteándose es si estaríamos exentos de las cuotas antidumping y compensatorias de Estados Unidos, si tendríamos acceso a los mercados públicos estadounidenses, etc., todas las cuestiones que no han sido solucionadas con el tratado de libre comercio.

Daniel Schwanen, Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

Es muy difícil dar marcha atrás una vez que se han establecido estas disposiciones, las cuales, una vez implantadas, generan presión para lograr una mayor integración. Hay consecuencias a largo plazo que no podemos prever; por lo tanto, opino que deberíamos ser extremadamente prudentes. De todos modos, no creo que consiguiéramos un acuerdo demasiado bueno a corto plazo. Tampoco veo ninguna prueba de que la administración actual esté interesada en una gran idea.

Don Barry, Universidad de Calgary,
Testimonios, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

Más que nunca, sugiero un enfoque progresivo como la ruta más segura. Mis inquietudes vienen de mi formación como politólogo con relación tanto a los procesos como los objetivos. Negociar una gran idea, un marco formal y más eficaz para una mayor integración, sería un grave error ya que, como estrategia, ignora o interpreta erróneamente el contexto político.

Reg Whitaker, Universidad de Victoria,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

[...] el TLCAN parece ser cada vez más un acuerdo puntual que necesitará un gran esfuerzo político para ser ampliado y para fortalecer los aspectos comerciales, sociales o políticos de nuestras relaciones con México y Estados Unidos. Parece que actualmente en Estados Unidos, y también en Canadá, apenas hay voluntad política para hacer avanzar las relaciones comerciales hacia una mayor integración económica, lo que puede deberse, en parte, al hecho de que todavía no se ha producido un ajuste completo a los cambios ocasionados por el TLCAN.

William Kerr, Estey Centre for Law and Economics in International Trade,
Testimonios, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

Para aprovechar las oportunidades que puede ofrecer el espacio económico de América del Norte, Canadá deberá examinar sus políticas y programas para determinar si contribuyen a crear oportunidades económicas que permitan a los canadienses participar en actividades de valor agregado y actividades basadas en los conocimientos dentro de Canadá; si ofrecen incentivos para las inversiones canadienses y extranjeras; si fomentan la iniciativa empresarial del sector privado; si reducen los riesgos en la frontera; si contribuyen a mejorar la eficacia del funcionamiento del mercado de América del Norte; si permiten a Canadá mejorar su productividad y rendimiento en materia de innovación; y si atraen a personas altamente cualificadas en disciplinas clave de la economía del conocimiento a Canadá como lugar donde vivir y trabajar en el siglo XXI.

En fecha reciente, Wendy Dobson, de la Escuela de Gestión Rotman de la Universidad de Toronto, propuso una idea interesante. Sugirió que había llegado el momento de actuar. Canadá necesita tomar la iniciativa antes de que Estados Unidos se vea forzado a reaccionar. Los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre han brindado a Canadá la oportunidad de pensar en grande e implicar a los estadounidenses. En su opinión, los enfoques ad hoc pasan desapercibidos en el sistema político de Estados Unidos. Según Dobson es posible concluir un acuerdo estratégico. La soberanía no es solamente lo que cedemos sino también lo que ganamos.

Peter Harder, Ministerio de Industria de Canadá,
Testimonios, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

En conjunto, parten del principio de que la próxima etapa en la integración de América del Norte tiene que ser un gran salto adelante. Espero que este comité, aunque tenga que explorar todas las posibilidades, se mantenga escéptico con relación a las grandes ideas presentadas [...] Las posibilidades de que el sistema estadounidense responda esta vez son ínfimas [...] En segundo lugar, uno de los grandes peligros que encierran las grandes ideas es que pueden contener pequeñas ideas que no se discuten ni comprenden suficientemente, como la bomba de efecto retardado que constituye el mecanismo de solución de controversias del Capítulo XI, que aceptamos con los ojos cerrados sin estudiar las consecuencias. Mi conclusión es bastante sencilla, nada espectacular y probablemente no demasiado atractiva. Hay que abordar cuestión por cuestión, ser más prudente y tratar las cuestiones que deben ser tratadas.

Stephen Clarkson, Universidad de Toronto,
Testimonios, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

A. El debate sobre una mayor integración

En fecha reciente se entabló un debate sobre las ventajas de una mayor integración económica formal. Como ya ha señalado el Comité, la reacción de Estados Unidos al ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 dio un nuevo impulso al debate sobre la forma que tomará en el futuro la integración económica entre Canadá y Estados Unidos. En términos generales, los partidarios de la integración económica insisten en las economías administrativas y la eficacia asociadas con la eliminación de las reglas de

origen, los controles fronterizos y otros obstáculos al comercio. La profundización de la integración en América del Norte ha llevado a analistas del comercio como Michael Hart y William Dymond a sugerir que las reglas complejas que rigen el comercio y los intercambios transfronterizos "perjudican al comercio y las inversiones. Siguen existiendo complicadas reglas de origen, restricciones discriminatorias de los gobiernos en materia de adquisiciones, complejos procedimientos antidumping, investigaciones indiscretas sobre cuotas compensatorias, exigencias reglamentarias engorrosas, enojosas consideraciones de seguridad, procedimientos de inmigración costosos y otras medidas restrictivas que no favorecen las decisiones de inversiones bien meditadas y perjudican al comercio que genera riqueza"[162].

En su testimonio ante el Comité, Hart señaló que Canadá y Estados Unidos estaban "tratando de administrar un mercado común basándose en las reglas, instituciones y procedimientos de un área de libre comercio"[163]. Defendió la idea de ampliar formalmente y dar mayor realce al TLCAN, esto es, un TLCAN plus, y solicitó a los dos gobiernos que "gestionaran sus relaciones y fortalecieran sus marcos institucionales y metodológicos a fin de resolver sus diferencias, reducir los conflictos, prever el cambio, aprovechar las oportunidades y gestionar globalmente el proceso de integración"[164].

Por otra parte, quienes se oponen a un vínculo económico formal ponen de relieve la pérdida de soberanía en materia de comercio y otros ámbitos políticos que conllevaría una mayor integración. Tal como señaló un observador bien informado de la integración norteamericana, las inquietudes políticas asociadas con un alineamiento aún más cercano con Estados Unidos han impedido ya al Gobierno de Canadá promover activamente vínculos más estrechos entre los dos países[165]. Don Barry, de la Universidad de Calgary, advirtió al Comité que no sólo sería difícil dar marcha atrás una vez que se hubiera firmado un acuerdo oficial para una mayor integración, sino que además, una vez establecido el acuerdo, éste ejercería una gran presión para obtener una integración aún mayor[166]. El Comité tomó nota asimismo de la advertencia de Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, quien declaró que "una reapertura del TLCAN puede estar plagada de dificultades [...] Puede llevar a debatir temas que preferiríamos evitar, o puede confrontarnos con nuevas exigencias o poner sobre el tapete cuestiones que se habían dejado de lado"[167].

Otra área de preocupación es más general: si hay una mayor concentración en los bloques comerciales regionales (como la UE, el TLCAN o el APEC), el régimen multilateral de comercio supervisado por la Organización Mundial del Comercio podría

---

162 Michael Hart y William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Centro de Derecho y Política Comercial, Universidad de Carleton, 2001, pág. 3.

163 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

164 Ibid.

165 Beatty (2001), pág. 8.

166 *Testimonios*, Reunión Nº 80, 8 de mayo de 2002.

167 *Testimonios*, Reunión Nº 89, 11 de junio de 2002.

verse debilitado. La prueba que apoya esta última teoría, sin embargo, no es concluyente; muchos analistas sostienen que la aparición de bloques comerciales basados en el libre comercio podría fortalecer de hecho el sistema comercial internacional.

Los progresos de la integración europea gracias a la ampliación de la Unión Europea han alimentado asimismo las reflexiones sobre la viabilidad de una "comunidad" económica norteamericana a su semejanza, o incluso algún tipo de unión. Un factor que complica la cuestión de la integración para Canadá es el hecho de que Canadá (al igual que México) está eclipsado económica, militar y demográficamente por Estados Unidos. Este desequilibrio, presente de forma constante en la mente de los responsables canadienses de formular las políticas, como mínimo complicaría la negociación de una mayor integración económica. Habría que superar un prejuicio existente, descrito por Reg Whitaker: "El peso desproporcionadamente enorme de Estados Unidos en el TLCAN significa que cuando se toman decisiones políticas, son prácticamente en todos los casos las de la administración y el Congreso de Estados Unidos, las de los tribunales y los distintos organismos administrativos y de reglamentación del gobierno estadounidense [...]"[168]. De hecho, una cuestión importante aún sin resolver es si, dado el desequilibrio de poder, el ejemplo de la UE es válido para Canadá.

Existe asimismo una falta aparente de interés por parte de los estadounidenses en profundizar formalmente la integración económica continental. Dada la diferencia de tamaño entre las economías que integran América del Norte y el hecho de que las exportaciones de mercancías de Estados Unidos a Canadá representan un escaso 2% del PIB estadounidense, ¿qué ganaría Estados Unidos con una mayor integración? Parece que las "grandes ideas", como una unión aduanera, no son una prioridad para Estados Unidos, a diferencia de la libre circulación de los bienes por la frontera, que sí lo es. Esta impresión se vio corroborada durante las reuniones mantenidas por el Comité en Washington. De hecho, tal como expresó Doris Meissner, del Fondo Carnegie durante la mesa redonda final, las medidas relativas a la "frontera inteligente" son "las únicas actualmente que cuentan con la voluntad política de Estados Unidos".

Los testigos en Canadá compartieron esta misma opinión. Por ejemplo, según el Profesor Barry, la administración de Estados Unidos ha dado pocas pruebas de estar interesada en esas grandes ideas[169]. William Kerr, del Estey Centre for Law and Economics in International Trade, consideró que esos nuevos arreglos eran prematuros en cualquier caso, puesto que "todavía no se ha producido un ajuste completo a los cambios ocasionados por el TLCAN"[170]. Stephen Clarkson se mostró sumamente escéptico en cuanto a las razones que llevarían a Canadá a dedicar sus esfuerzos a estas "grandes ideas", y añadió que la administración de Estados Unidos no respondería a la apertura de Canadá y que este tipo de propuestas encerrarían "pequeñas ideas que no se discuten ni comprenden suficientemente, como la bomba de efecto retardado que

---

168 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

169 Ibid.

170 *Testimonios*, Reunión Nº 83, 10 de mayo de 2002.

constituye el mecanismo de solución de controversias del Capítulo XI, que aceptamos con los ojos cerrados sin estudiar las consecuencias"[171].

Otra cuestión planteada es que, incluso si los estadounidenses (y canadienses) estuvieran interesados en profundizar formalmente los vínculos económicos continentales, no está claro si optarían por un enfoque trilateral único. En virtud de este enfoque, los tres países realizarían conjuntamente sus esfuerzos para una mayor integración (esto es, con la participación de los tres socios del TLCAN) en lugar de proceder de forma paralela (esto es, negociaciones entre Canadá y Estados Unidos por un lado, y entre México y Estados Unidos por otro).

Muchos responsables de la elaboración de políticas tanto en Estados Unidos como en Canadá siguen percibiendo el TLCAN como un "doble acuerdo bilateral", "a dos velocidades", en lugar de un acuerdo trilateral. En el primer caso, se podría invitar a México a unirse, pero únicamente "después de haber consolidado su modernización"[172]. El Gobierno de Canadá, por ejemplo, sigue otorgando una gran prioridad a las relaciones bilaterales con cada uno de los socios del TLCAN, incluso si las relaciones con México en este momento han adquirido mayor importancia. Según otros muchos observadores, un enfoque bilateral de cooperación sería preferible a una iniciativa que incorporara a los tres países. Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, subrayó que las relaciones entre Canadá y Estados Unidos estaban mucho más avanzadas que nuestras relaciones con México y que, por lo tanto, debemos otorgar prioridad a Estados Unidos[173]. Michael Hart se mostró de acuerdo y señaló que Canadá y México deberían desplegar sus esfuerzos de integración en paralelo (no conjuntamente), hasta que haya un mayor acercamiento de intereses entre los dos países.

Otros testigos, sin embargo, discreparon en cuanto al modelo de integración a seguir. Según Gordon Mace, la adopción de un modelo de integración a dos velocidades es peligroso puesto que reaviva los temores que suscita el modelo "en estrella" (Estados Unidos sería la estrella, mientras que Canadá y México serían los satélites), un escollo que el TLCAN intentó evitar en primer lugar[174]. Varios testigos sugirieron que el hecho de que dos países (no sólo Canadá) negocien con Estados Unidos podría resultar útil si México ayuda a hacer contrapeso a los intereses de Estados Unidos. Otros indicaron que incluso si la realización de una verdadera América del Norte trilateral fuera un objetivo a largo plazo, Canadá podría empezar a elaborar mecanismos trilaterales para debatir los intereses comunes en áreas como la migración, la seguridad, la energía y el ámbito laboral.

Si se desea transformar las relaciones comerciales en América del Norte, ¿qué forma debería tener esta transformación? ¿Debería realizarse la integración siguiendo un marco analítico tradicional "descendente", avanzando de un área de libre comercio, a una

---

171 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

172 *Testimonios*, Reunión Nº 88, 6 de junio de 2002.

173 *Testimonios*, Reunión Nº 89, 11 de junio de 2002.

174 *Testimonios*, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

unión aduanera, a un mercado común, a una posible unión económica y monetaria, basándose por lo menos en parte en el modelo de Europa? ¿O bien la integración debería llevarse a cabo de forma progresiva, solucionando los problemas caso por caso, de modo menos formal y sin un marco preciso de orientación? ¿O bien sería mejor adoptar una mezcla de los dos enfoques? La siguiente sección describe las opciones disponibles y sus respectivas ventajas.

B. Opciones de integración "descendente"

Una de las alternativas consistiría en seguir el ejemplo europeo y adoptar una progresión lógica, que iría de los acuerdos de libre comercio (la forma más débil de integración) a la unión aduanera, al mercado común y, finalmente, a la unión económica[175]. Presumiblemente haría falta algún tipo de tratado internacional entre los tres países miembros del TLCAN o entre Canadá y Estados Unidos para formalizar las nuevas relaciones.

1. Unión aduanera

Primeramente, se podría crear una unión aduanera. En ese marco, los países participantes se comprometerían a eliminar todas las restricciones a sus intercambios comerciales y adoptarían un arancel común externo (y un mismo sistema de contingentes) para los países no miembros. En la actualidad, un gran número de las mercancías que circulan en el espacio económico del TLCAN se producen total o parcialmente fuera del área de libre comercio, de ahí la necesidad de contar con reglas de origen para determinar qué está libre de impuestos y qué es imponible. Si no existieran esas reglas, las empresas se verían estimuladas a dirigir sus importaciones al área del libre comercio pasando por el país con el arancel externo más bajo.

Por lo general, las mercancías expedidas por toda América del Norte deben ir acompañadas de un gran número de documentos a fin de que cada país pueda aplicar sus propios aranceles a los productos o a sus componentes producidos fuera del área del TLCAN. No obstante, en una unión aduanera, a las importaciones se les gravarían los mismos aranceles en cualquier parte de la unión; ya no sería necesario cumplir las reglas de origen para demostrar que un producto ha sido producido en América del Norte. Una vez que los productos hubieran sido despachados de aduana para entrar al espacio económico del TLCAN, podrían circular de un país a otro del TLCAN sin dificultades ni intervenciones.

Una unión aduanera supone que las naciones participantes renuncian a una parte de su libertad política (para establecer aranceles externos comunes o una política exterior común) a cambio de ciertas ventajas económicas (eliminación de las reglas de origen por

---

175 Rolf Mirus y Nataliya Rylska explican detalladamente esta progresión en *Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions*, Western Centre for Economic Research, 2001, págs. 3-6.

dejar de ser necesarias). Varios testigos indicaron al Comité, sin embargo, que si bien una armonización de los aranceles aduaneros obligaría probablemente a Canadá a rebajar sus aranceles al nivel de los de Estados Unidos, prácticamente 40% de las partidas arancelarias se encuentran ya a un 1% o menos de diferencia. Además, como señaló el Profesor Barry Scholnick de la Universidad de Alberta, estas reducciones arancelarias afectarían únicamente al 20% del comercio de Canadá con otros países diferentes a Estados Unidos y México[176]. En otras palabras, la armonización arancelaria no sería especialmente problemática[177]. Según Michael Hart, ese "1% crea la necesidad de contar con reglas, con los consiguientes trámites burocráticos, que equivalen a un impuesto del 3 ó 4%"[178].

Otro aspecto de esta cuestión es la armonización, entre los socios del TLCAN, de la política general en materia de comercio exterior. Como ocurre con la UE, una unión aduanera basada en el TLCAN funcionaría como un bloque durante las futuras negociaciones comerciales internacionales. Por consiguiente, la capacidad de los países miembros para actuar de forma independiente en su política de comercio exterior se vería afectada. La Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas sugirió que "Canadá y Estados Unidos deberían llegar a un consenso interno sobre sus posiciones para la celebración de negociaciones comerciales globales. Como mínimo, los dos países tendrán que reducir considerablemente sus diferencias"[179]. El Profesor Rod Hill, de la Universidad de Nuevo Brunswick en Saint John, expresó su inquietud al Comité sobre el hecho de que, en el marco de una unión aduanera, la política comercial sería dictada por Washington[180]. La Cámara de Comercio de Canadá también puso en tela de juicio la capacidad de Canadá de actuar con independencia de sus socios del TLCAN en una unión de ese tipo. Por ejemplo, sus regímenes actuales de gestión de suministros en materia de agricultura podrían verse amenazados[181].

Cabe señalar, asimismo, que las medidas de carácter comercial y económico han adquirido una mayor importancia como instrumentos para implementar la política exterior en los últimos años, y que el establecimiento de una unión aduanera implicaría la armonización de una parte de nuestra política exterior. Pensemos, por ejemplo, en el hecho de que Canadá mantiene vínculos comerciales con Cuba e Irán, a pesar de que ambos sean objeto de un embargo estadounidense.

En lo que a las ventajas se refiere, la eliminación de las reglas de origen debería permitir reducir considerablemente los costos administrativos en la frontera y mejorar la

---

176 Barry Scholnick, Comentarios presentados al Comité, 9 de mayo de 2002.

177 *Memoria*, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas, Presentation on the North American Relationship and the G8 Agenda, 27 de febrero de 2002.

178 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

179 Ibid.

180 *Testimonios*, Reunión Nº 63, 28 de febrero de 2002.

181 *Memoria*, Cámara de Comercio de Canadá, Canada-U.S. Economic Integration: Directions for the Future, junio de 2002.

eficiencia. Según varios testigos, reduciendo la necesidad de inspecciones fronterizas y aligerando los trámites burocráticos necesarios se podrían lograr importantes ahorros de hasta el 2 ó 3% del PIB del TLCAN. El Profesor Louis Balthazar de la Universidad Laval sugirió que una unión aduanera con Estados Unidos es inevitable a la larga, dada la enorme integración económica que ya existe y la necesidad de evitar los costosos retrasos en la frontera, como los experimentados inmediatamente después de los eventos del 11 de septiembre[182].

El establecimiento de una unión aduanera *integral* suprimiría asimismo un importante motivo de fricción para Canadá, a saber, la tendencia de Estados Unidos a utilizar disposiciones jurídicas internas sobre recursos comerciales como mecanismo proteccionista. Una unión aduanera implicaría la utilización de mecanismos de recursos comerciales comunes (cuotas antidumping y compensatorias) frente a los países que no sean miembros del TLCAN, y prohibiría el uso de dichos mecanismos dentro de la unión aduanera. Dicho de otro modo, en una unión aduanera integral, Estados Unidos no podría aplicar cuotas compensatorias o antidumping a ninguno de sus socios del TLCAN. Tal como ha dicho Alfie Morgan, de la Cámara de Comercio de Windsor y Distrito, "una unión aduanera permitiría, por lo menos, reducir en gran medida los factores de fricción comercial. Facilitaría un poco más la circulación de bienes"[183].

Sin embargo, según temen algunos observadores como el Profesor Hill[184], Estados Unidos podría insistir en mantener su derecho a recurrir a mecanismos comerciales como las cuotas compensatorias y antidumping con respecto al comercio dentro de la zona del TLCAN. Los estadounidenses también podrían seguir imponiendo obstáculos no arancelarios (inspecciones sanitarias, requisitos de seguridad) a las exportaciones canadienses[185].

Aun así, el economista Richard Harris de la Universidad Simon Fraser sostiene, en un documento de trabajo sobre la integración económica de América del Norte preparado en fecha reciente para el Ministerio de Industria de Canadá[186], que el establecimiento de una unión aduanera *intermedia* entre los países del TLCAN seguiría teniendo ventajas económicas (reducción de los costos asociados con la administración y las transacciones). Según esta opción, Canadá, Estados Unidos y México adoptarían un arancel externo común y armonizarían sus otras políticas en materia de comercio internacional, aunque los países del TLCAN podrían seguir imponiendo cuotas antidumping y compensatorias en sus fronteras internas. En su comparición ante el Comité, Harris llegó incluso a hablar de las reglas de origen como de un obstáculo eficaz al comercio, en esta época de integración vertical creciente de las empresas[187].

---

182 *Testimonios*, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

183 *Testimonios*, Reunión Nº 81, 9 de mayo de 2002.

184 Ibid.

185 Cámara de Comercio de Canadá (2002).

186 Richard G. Harris, *North American Economic Integration: Issues and Research Agenda*, Documento de Debate del Ministerio de Industria de Canadá nº 10, abril de 2001.

187 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Por último, Harris sugirió que, en lugar de transformar el actual tratado de libre comercio que es el TLCAN en una unión aduanera, se podrían aplicar los principios de la unión aduanera a las industrias con mayor necesidad de verse liberadas de las reglas de origen[188]. Sean Cooper y Alfie Morgan propusieron ambos utilizar la industria norteamericana del acero, que ya está fuertemente integrada, como prototipo para una unión aduanera. Señalaron que en ese sector existe una interconexión transfronteriza considerable en materia de propiedad, origen de las materias primas y representación sindical común. En su opinión, un prototipo de ese tipo permitiría medir los efectos que tendría en Canadá la posible adopción de un arancel externo común.

En la Ciudad de México, Rafael Rubio, Presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara Nacional de la Industria del Hierro y el Acero de México, se mostró de acuerdo con esta opinión e indicó que por primera vez el North American Steel Council está presidido por un canadiense. A su parecer, en este sector altamente integrado de la economía de América del Norte, ha llegado el momento de abandonar las medidas temporales y recursos comerciales para adoptar soluciones a largo plazo; como dijo, "debemos considerar una forma de unión aduanera. Es el paso que tenemos que dar". Quizás haya otros sectores en los que los responsables canadienses de elaborar las políticas podrían considerar adoptar aranceles externos comunes, en el contexto del TLCAN, por motivos pragmáticos[189]. Por consiguiente, el Comité considera que esas posibilidades deberían ser estudiadas a fondo con objeto de establecer cuáles son los siguientes pasos que podrían satisfacer los intereses de Canadá.

2. Mercado común

Los tres países también podrían, con el tiempo, formar un mercado común en el que los capitales, las personas, los bienes y los servicios circularían libremente entre los países miembros. En la actualidad, las fronteras entre los países miembros del TLCAN son un obstáculo. Aumentar la movilidad de la mano de obra es realmente el objetivo principal en esta etapa del proceso de integración, puesto que favorecería la eficiencia económica y el incremento de ingresos. En un mercado común, todos los obstáculos a la circulación temporal o permanente de los ciudadanos entre los países miembros serían eliminados.

A menudo, el mercado común se asocia a una convergencia de las políticas financieras y monetarias, y a la eliminación de los obstáculos no arancelarios como la reglamentación de las normas sobre los productos. En un mercado común, el nivel de armonización de las políticas entre los países miembros puede incrementarse considerablemente.

---

188 Ibid.

189 Ver, por ejemplo, el informe de octubre de 2002 que nos presentó la Asociación Canadiense de Fabricantes de Productos Químicos, *Strengthening the North American Economic Partnership: A Report on Issues and Opportunities for the Industrial Chemical Sector.*

La experiencia de la UE hace pensar que un mercado común de América del Norte ofrecería a los tres socios del TLCAN ventajas considerables en materia de competencia y productividad[190]. Una inquietud común, sin embargo, es que la eliminación de los obstáculos al adoptar un mercado común, sin una convergencia previa de los ingresos por todo el territorio de dicho mercado, podría dar lugar a una enorme migración transfronteriza de México, país relativamente pobre, a Estados Unidos. Se teme que la llegada masiva de migrantes mexicanos ponga en peligro el nivel de vida de los países más ricos, sobre todo de Estados Unidos[191]. Este mismo fenómeno no ha tenido lugar en Europa, donde las migraciones entre los estados miembros e incluso entre regiones dentro de un mismo país han sido siempre débiles, debido en gran parte a factores culturales y lingüísticos. Las diferencias de ingresos existentes en Europa no han sido suficientes para neutralizar estos factores. Por último, otro aspecto que se debe considerar es que un mercado común necesitaría la creación de una serie de instituciones políticas y jurídicas bilaterales o a escala del TLCAN que, por el momento, simplemente no existen.

Varios de los testigos que comparecieron ante el Comité acogerían con satisfacción el establecimiento de un mercado común. Sean McCarthy, de la división de Terranova y Labrador de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, insistió en la necesidad urgente de aumentar la movilidad transfronteriza de los trabajadores entre Canadá y Estados Unidos[192]. El Profesor George MacLean de la Universidad de Manitoba también se mostró partidario. En su opinión, la movilidad de bienes, servicios y mano de obra, y la eliminación de la onerosa legislación relativa a los recursos comerciales (cuotas compensatorias y antidumping) en América del Norte, tendría ventajas para Canadá, ventajas que podrían hacerse realidad con la creación de un mercado común.

3. Unión económica

La tercera forma de integración económica que podría considerarse, y la más profunda, sería la creación de una unión económica, en la que se armonizarían las políticas estructurales, financieras, monetarias y de competencia. Se necesitarían instituciones y leyes supranacionales (que sustituirían a las leyes nacionales) para regular el comercio dentro de la unión, así como una coordinación general de las políticas regionales, industriales y del transporte. Una unión de este tipo podría incluir el uso de una moneda común probablemente el dólar estadounidense, y la adopción de una política monetaria unificada, cuestiones éstas que se abordan en la sección siguiente.

Sin lugar a dudas, la creación de la Unión Europea ha impulsado a algunos a examinar la viabilidad de una unión económica similar en América del Norte. Por ejemplo,

---

190 Barry Bosworth, *Integrating North America: Lessons from Europe*, notas de debate para la conferencia de diciembre de 2001 sobre integración norteamericana de la Institución Brookings, pág. 5.

191 Herbert Grubel y Fred McMahon, "Creating a Common Frontier for North America: Opportunities and Problems", *Fraser Forum*, marzo de 2002, pág. 18.

192 *Testimonios*, Reunión Nº 58, 25 de febrero de 2002.

el Presidente mexicano Vicente Fox se ha mostrado partidario de instaurar una unión aduanera y un mercado común a la europea, así como de establecer otros elementos clave asociados con una mayor integración, tales como políticas monetarias comunes y una mejor coordinación de las políticas entre los tres países.

La "Visión 2020" de Vicente Fox también preveía la creación de un fondo destinado a reducir las disparidades económicas entre México, sobre todo sus regiones más pobres del sur, y sus socios del TLCAN. Este mecanismo era similar a los fondos de cohesión social otorgados por la UE a países como España, Portugal, Irlanda y Grecia[193]. Idealmente, desde el punto de vista de México, la fuente de financiamiento estaría constituida por un nuevo instrumento propio del TLCAN, el Banco de Desarrollo de América del Norte. Algunos insisten, no obstante, en que el Banco de Desarrollo Interamericano desempeña ya esta función. Hasta la fecha, no parece existir un consenso ni en Washington ni en Ottawa sobre la creación de un fondo o un mecanismo de financiamiento norteamericano adicional para responder a las necesidades de desarrollo de México. Retomaremos esta cuestión en el capítulo 5.

El Comité no recibió apenas ningún testimonio sobre las ventajas (o los inconvenientes) de una unión económica en América del Norte. Esto puede significar sencillamente que esta opción no es considerada como una posibilidad realista en un futuro previsible. Uno de los testigos que habló específicamente de este tema, el Profesor MacLean, expresó su oposición al concepto de una unión económica puesto que, en su opinión, "no está claro por el momento si la armonización de las políticas sociales o monetarias entre Canadá y Estados Unidos sería práctico o incluso conveniente"[194].

4. Opciones más complejas de lo que parecen

En la vida real, las opciones claramente delimitadas que acabamos de exponer no se presentan con la misma nitidez. En la práctica, las distintas etapas de la integración no suscitan todas el mismo nivel de cooperación supranacional. Por ejemplo, en el área sumamente importante (para Canadá) de los recursos comerciales, Canadá no deja de reclamar una mayor cooperación con relación a la utilización de los recursos comerciales (cuotas antidumping y compensatorias) en América del Norte. Son muchos los canadienses que creen que el TLCAN no abordó de forma satisfactoria estas cuestiones.

Estos recursos comerciales parecen ilógicos en un contexto de liberalización creciente del comercio, y aún queda mucho por hacer para eliminar su uso en el continente. La verdadera cuestión, no obstante, es saber si Estados Unidos aceptará o no los cambios propuestos. No es seguro que el establecimiento de una unión aduanera, por ejemplo, acabaría con la aplicación del régimen de recursos comerciales en los países miembros de esa unión.

---

193 Básicamente, la propuesta de México es el establecimiento de transferencias fiscales del Norte al Sur, similares a las existentes en Europa.

194 *Testimonios*, Reunión Nº 75, 6 de mayo de 2002.

C. Enfoques ascendentes

Incluso antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, los grupos de empresarios consideraban que el TLCAN podría funcionar mejor. Conviene reiterar que la lista de motivos de fricción es larga: abuso de los procedimientos relativos a las cuotas antidumping y compensatorias, otras controversias comerciales sobre obstáculos no arancelarios, las complejidades de las reglas de origen, las restricciones de los gobiernos en materia de adquisiciones, leyes marítimas estadounidenses obsoletas que impiden a las empresas canadienses acceder a los mercados estadounidenses de transporte y construcción marítimos, y requisitos diferentes con relación a las normas de productos, el etiquetado, las pruebas y la certificación, por nombrar unos pocos.

Además, frente a la perspectiva de una integración económica y de problemas transfronterizos relacionados con la protección del medio ambiente, las migraciones y el transporte, la cooperación norteamericana es imprescindible a fin de que cada país pueda alcanzar sus objetivos económicos, sociales, ambientales y de seguridad. Con respecto al transporte, por ejemplo, hay que reflexionar sobre el crecimiento del tráfico en los corredores de transporte existentes. Coaliciones de grupos empresariales y funcionarios gubernamentales han reclamado como mínimo 11 corredores comerciales trilaterales en el marco de un plan integrado de transporte e infraestructura.

Existen dos opciones para realizar cambios más progresivos y menos estructurados. Richard Harris, en el documento que preparó para el Ministerio de Industria de Canadá, señaló que la integración de América del Norte se está produciendo fuera de un marco de mercado común oficial, y que algunos sectores ya están experimentando presiones en favor de una convergencia o una armonización de las políticas. Estas presiones se intensificarán a medida que progrese la inevitable integración de la economía canadiense y la economía estadounidense.

Ante esta realidad, Harris propone que se consideren mecanismos más flexibles para facilitar la movilidad transfronteriza en la región del TLCAN y para garantizar una convergencia gradual de las políticas. Este enfoque "ascendente" supone una convergencia en una serie de ámbitos políticos como las cuestiones fronterizas, el transporte, la movilidad de la mano de obra, la competencia a nivel fiscal, los tipos de cambio, los reglamentos y la política de competencia, la política comercial administrativa (cuotas antidumping y compensatorias), los problemas medioambientales y de recursos, y los derechos de propiedad intelectual.

Realizando una armonización progresiva, como la que se ha iniciado con los procedimientos aduaneros y de inmigración después del 11 de septiembre, Canadá podría, según Harris, lograr una forma de integración que empieza a asemejarse a un mercado común más estructurado. La armonización de las políticas norteamericanas en los campos mencionados anteriormente podría lograrse mediante acuerdos bilaterales o trilaterales. En ese marco, los cambios se realizarían ya que favorecen la prosperidad de Canadá y ayudan a responder a las necesidades sociales y económicas del país.

Existe otra opción, que reconoce la necesidad de mejorar las relaciones entre los países de América del Norte, estableciendo al mismo tiempo un curso de acción realista. Se trata de lo que Daniel Schwanen denomina la "interoperabilidad". Según esta fórmula, cada país mantiene sus propios sistemas y políticas, pero garantiza al mismo tiempo que éstos permitan a los otros países "cooperar de forma eficaz y continua en áreas en las que su profunda interdependencia significa que una falta de cooperación podría acarrear pérdidas importantes"[195]. Según Schwanen, "este tipo de acuerdo [de interoperabilidad] podría ayudar a fortalecer relaciones económicas y seguras mutuamente ventajosas sin comprometer los poderes existentes de las legislaturas nacionales"[196].

Schwanen fundamenta esa interoperabilidad en cuatro pilares básicos:

- la necesidad de reconocer y corregir las prácticas en cada país que conllevan graves riesgos para los intereses legítimos de los demás países. Por ejemplo: en materia de seguridad, impedir que se infrinjan las leyes propias, pero tener también en cuenta las amenazas que los movimientos transfronterizos podrían representar para los países socios;

- "una mejor gestión de las diferencias menos amenazadoras (como las normas, requisitos en cuanto a cualificaciones, o políticas), que podrían ser motivo de fricción en el momento en que los productos o personas crucen las fronteras". Para ello se podría adoptar el concepto de reconocimiento mutuo (cada país reconoce las normas de los demás) y crear árbitros encargados de determinar los hechos, siguiendo el modelo de la Comisión de Cooperación Económica. Por supuesto, el éxito de este pilar dependería de la voluntad de Estados Unidos para buscar soluciones a las diferencias menos amenazadoras. Como prueba el caso de la madera blanda de construcción, esa voluntad con frecuencia está ausente;

- "una cooperación básica mayor en el establecimiento de normas y reglamentos y en la simplificación de los distintos procesos de aprobación reglamentaria cuando los amplios objetivos políticos subyacentes a las normas son, con toda claridad, los mismos a uno y otro lado de las fronteras". Una vez más, como ocurre con la cuestión de la viabilidad de instituciones políticas supranacionales en América del Norte, el problema estriba en saber si Estados Unidos, en su calidad de potencia hegemónica continental, no preferiría, en lugar de elaborar normas y reglamentaciones comunes, que Canadá adoptara directamente las suyas; y

- "mejor conectividad y compatibilidad entre las infraestructuras de transporte"[197].

---

[195] Daniel Schwanen, "Interoperability, not convergence", *Policy Options*, noviembre de 2001, pág. 47

[196] Ibid., pág. 49.

[197] Ibid., pág. 49.

1. Problemas de reglamentación

En lo que al tema de la reglamentación se refiere, cabe señalar que mientras que los mercados y los sistemas de producción están cada vez más integrados, las empresas se enfrentan a obstáculos no arancelarios, a saber: diferencias en materia de normas (salud y seguridad, envasado, normas de seguridad eléctrica, controles de emisiones, análisis de los alimentos, idioma), reglamentos, requisitos de etiquetado, etc. Inevitablemente, esto significa costos más elevados, duplicación, retrasos, etc. Cada reglamento supone para el comercio gastos que equivalen a aranceles. Antes de que un producto cruce la frontera, es posible que deba ser modificado físicamente, reetiquetado o sometido a una verificación de su origen y sus componentes[198].

Básicamente, existen tres posibles soluciones a este problema: el reconocimiento mutuo, la armonización y las políticas comunes. En Europa, los esfuerzos para armonizar los reglamentos se consideraron costosos y poco eficaces, por lo que fueron sustituidos por un acuerdo en el que cada gobierno reconoce los reglamentos de los otros gobiernos. Según este escenario de reconocimiento mutuo, si un producto cumple con las normas del País A, puede entrar en el País B sin restricciones, siempre y cuando el País A también acepte los bienes producidos según las normas del País B[199]. Por su parte, el Instituto Fraser, que tiene su sede en Vancouver, ha reclamado la armonización de las políticas reglamentarias, o la instauración de mecanismos para su reconocimiento mutuo, en los campos del transporte, el medio ambiente, las especies en peligro de extinción, la energía, las leyes sobre la competencia y los productos farmacéuticos. Cabe señalar que el Ministro de Comercio Internacional Pierre Pettigrew propugnó, en su alocución del 16 de octubre ante el Canadian-American Business Council, un reconocimiento mutuo de los reglamentos[200].

Varios de los testigos que comparecieron ante el Comité se mostraron a favor de una mayor armonización de los reglamentos. Por ejemplo, según Alfie Morgan, los canadienses deberíamos "armonizar nuestras normas y procedimientos de forma que sean previsibles para las empresas y que, de ese modo, la circulación comercial sea también previsible [...]"[201]. Guy Stanley, de la Universidad de Ottawa, coincidió con este enfoque y afirmó que deberían realizarse iniciativas "concebidas para lograr que las redes y los sectores de gran importancia económica estén sometidos al mismo conjunto de reglas. En algunos casos, supondría trascender el tratamiento nacional"[202]. Como ejemplos, citó la protección del medio ambiente, los servicios financieros, las telecomunicaciones y la agricultura, áreas éstas en las que una mayor convergencia de las reglas de funcionamiento y de las normas reglamentarias favorecería la prosperidad de América del Norte.

---

198 Grubel y McMahon (2002), pág. 19.

199 Beatty (2001).

200 "The Canada We Want in the North America We are Building" (2002).

201 *Testimonios*, Reunión Nº 81, 9 de mayo de 2002.

202 *Testimonios*, Reunión Nº 90, 13 de junio de 2002.

Por otra parte, Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, y Danielle Goldfarb, del Instituto C.D. Howe, se mostraron más bien partidarios de abordar las cuestiones de reglamentación con un enfoque basado en el reconocimiento mutuo: "La ventaja del reconocimiento mutuo es que obliga a todas las partes a reconocer las normas de los demás como adecuadas. Esto no significa que una u otra parte deba modificar sus normas. Desde el punto de visto político, me parece que es mucho más viable, y no nos obliga a armonizar nuestras normas con las de Estados Unidos. El reconocimiento mutuo nos permitiría hacer progresar nuestras relaciones y garantizar un acceso más seguro al mercado estadounidense, evitando al mismo tiempo la cuestión delicada de la armonización"[203]. Según los testigos, el reconocimiento mutuo podría llevarse a cabo sector por sector, o bien mercancía por mercancía.

Michael Hart también defendió la solución del reconocimiento mutuo. En su opinión, "no es necesario para Canadá ni para Estados Unidos armonizar los reglamentos, pero ambos países podrían beneficiarse considerablemente de un proceso de reconocimiento mutuo de los respectivos reglamentos ya que, en la mayoría de los casos, las diferencias existentes entre esos reglamentos son mínimas y son el fruto de su historia, de sus distintos sistemas legislativos y demás"[204].

Recomendación 30

A la hora de evaluar las medidas que deben tomarse para reducir la carga que la existencia de distintos sistemas reglamentarios impone a las compañías que realizan negocios en América del Norte y para evitar los inconvenientes de la armonización reglamentaria, el Gobierno de Canadá, en consulta con las provincias, debería considerar seriamente concluir acuerdos con sus socios del TLCAN para establecer sistemas de reconocimiento mutuo de los reglamentos existentes. En virtud de esos acuerdos, los países reconocerían, según procediera, las normas reglamentarias de los demás países signatarios, facilitando de ese modo el comercio transfronterizo.

2. Problemas de transporte

Teniendo en cuenta el volumen del comercio entre Canadá y Estados Unidos, es necesario contar con un sistema de transporte eficaz y rentable que facilite el paso en todos los puestos fronterizos de nuestra frontera común, ya se trate de transporte terrestre (carreteras, puentes y ferrocarril), aéreo o marítimo, en todas las regiones de Canadá. Uno de los desafíos que plantea establecer una red de corredores comerciales de América del Norte estriba en concluir las asociaciones necesarias entre los ministerios federales, entre el gobierno federal y los provinciales, entre Canadá, Estados Unidos y México, y entre el sector público y el sector privado. Haciendo hincapié en un programa de infraestructura a gran escala, el gobierno respondería a todos aquellos que, en gran

---

203 *Testimonios*, Reunión Nº 77, 7 de mayo de 2002.

204 *Testimonios*, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

número, desean un sistema de transporte norteamericano y nacional completo, integrado e intermodal. Asimismo, permitiría demostrar a los socios del TLCAN que Canadá está decidido a facilitar el comercio y ofrecería más oportunidades para mejorar los enlaces de transporte transfronterizos.

Esta integración podría ser especialmente importante en los sectores de transporte como el ferrocarril, en el que ya se observa una integración de la industria norteamericana, y el autotransporte de carga, en el que los dos países se esfuerzan por armonizar sus reglamentos y garantizar la circulación sin obstáculos de las mercancías. En el caso del ferrocarril, las opciones transfronterizas no se vieron dificultadas por los eventos del 11 de septiembre. El intercambio electrónico simplificado de datos sobre el tráfico ferroviario ya se realiza con anterioridad al cruce real de la frontera. Por todo ello, la Asociación Canadiense de Ferrocarriles sostiene que el modo de transporte por ferrocarril ofrece una "ventaja comparativa" para el transporte transfronterizo de mercancías[205]. No obstante, es necesario tomar medidas urgentes a fin de eliminar las diferencias que existen entre las normas de seguridad de Canadá y Estados Unidos, lo cual constituye también un verdadero problema para el sector del autotransporte de carga.

Un plan continental integrado para mejorar la red de transporte entre los tres países del TLCAN podría prever normas comunes sobre la seguridad de los vehículos, así como la eliminación de las restricciones relativas al uso de transportistas extranjeros (líneas aéreas) para realizar el transporte interior. Si la armonización de las normas resultara difícil, otra opción sería establecer normas mínimas y, seguidamente, hacer que cada país reconozca las normas del otro (reconocimiento mutuo). Con respecto al transporte aéreo, John Furey, de la Cámara de Comercio de Saint John, se mostró favorable a introducir el cabotaje en la política canadiense de transporte aéreo[206]. En un sistema de cabotaje, los transportistas extranjeros podrían transportar pasajeros canadienses entre dos destinos canadienses.

En los últimos años, varios gobiernos locales canadienses, empresas y organizaciones relacionadas con el comercio han formado asociaciones de corredores comerciales, a menudo con la participación de sus homólogos estadounidenses, a fin de promover los intereses económicos de sus regiones, facilitando el transporte y fomentando de ese modo el comercio, el turismo y las inversiones. Uno de los factores importantes que ha contribuido a la formación de esas asociaciones de corredores ha sido la adopción de la *United States Transportation Equity Act for the 21st Century* (TEA-21), una ley estadounidense que ha autorizado hasta 219.000 millones de dólares estadounidenses para programas de transporte terrestre durante los próximos cinco años. De esa suma, un total de 700 millones de dólares (140 millones anualmente) se dedicarán directamente a proyectos relacionados con corredores y las fronteras. Estos programas se financian mediante el Highway Trust Fund, que recauda una parte de los impuestos sobre los combustibles para destinarla a mejorar las carreteras.

---

205 *Memoria*, Asociación Canadiense de Ferrocarriles, junio de 2002.

206 *Testimonios*, Reunión Nº 63, 28 de febrero de 2002.

Reconociendo la importancia de los corredores para la facilitación del comercio y el desarrollo económico, el Gobierno de Canadá creó en 1997 un Grupo de Trabajo Interministerial sobre los Corredores de Comercio y Transporte. Tiene por misión servir como punto central para las consultas y el intercambio de información entre las provincias, las partes interesadas y los grupos de promoción de los corredores, y como mecanismo para coordinar los esfuerzos con el Departamento de Transporte de Estados Unidos, especialmente en lo relativo a la infraestructura fronteriza y los programas de promoción de los corredores, aunque también con relación a los sistemas de transporte inteligentes, el reconocimiento recíproco de las normas, la investigación y la recopilación de datos.

Sean Cooper habló sobre "los temores acerca de algunos elementos relativos a la creación de ese corredor comercial en nuestro país [...] Lo que tememos aquí en las regiones más orientales es que el gobierno federal, al considerar ese corredor comercial y verlo recorrer esta área desde Quebec hasta Nueva York, lo haga pasar como el corredor del este. Una vez más, Nueva Inglaterra y el Canadá Atlántico quedarían excluidos, así que lo que queremos es asegurarnos de que la carretera Transcanadiense desde St. John's hasta la frontera de Nuevo Brunswick, y de ahí hasta Maine, y hasta Nueva York, siga siendo una prioridad esencial en el desarrollo de ese corredor comercial en nuestro país"[207].

El Programa Estratégico de Infraestructuras Carreteras de Canadá, anunciado en el presupuesto de febrero de 2000, destinará 600 millones de dólares a las infraestructuras carreteras a partir de 2002, de los cuales 63 millones se han asignado específicamente a la realización de mejoras en los cruces fronterizos o sus proximidades. Además, se dispondrá de fondos para el establecimiento de sistemas de transporte inteligentes a fin de promover un uso más eficaz de la infraestructura existente. El presupuesto de diciembre de 2001 anunció la atribución de 600 millones de dólares en un período de cinco años a un nuevo programa de infraestructura fronteriza, destinado a garantizar una capacidad suficiente para sostener el comercio en nuestros principales cruces fronterizos. Gracias a una asociación con las provincias, los municipios y el sector privado, el gobierno federal ayudará a financiar las mejoras de la infraestructura en los cruces fronterizos o en sus proximidades. Esas mejoras pueden incluir: la mejora o la construcción de carreteras que lleven a los cruces fronterizos; la creación de centros de tramitación de los vehículos comerciales a fin de acelerar el desaduanamiento; y la instalación de sistemas de transporte inteligentes. Canadá colaborará con Estados Unidos para garantizar la coordinación de las iniciativas relativas a la infraestructura fronteriza.

La modernización de la infraestructura no es más que uno de los elementos que contribuyen al desarrollo de los corredores. Varias políticas e iniciativas del gobierno federal han centrado su atención en otros elementos como: la armonización de las normas; el programa de autoevaluación aduanera de la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria; y la elaboración de un marco para la coordinación de las

---

207 *Testimonios*, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

iniciativas de transporte y la modernización de la infraestructura fronteriza, de acuerdo con los principios contenidos en el Memórandum de Cooperación concluido entre el Ministerio de Transportes de Canadá y el Departamento de Transporte de Estados Unidos.

D. Y ahora ¿qué?

Wendy Dobson (y otros, incluidos algunos de los testigos del Comité) expresaron su deseo de que Canadá negocie una unión aduanera con Estados Unidos, un mercado común o algún tipo de acuerdo que permita a Canadá aprovechar las ventajas de una economía norteamericana única[208]. Esta "gran idea" visionaria debería, idealmente, garantizar a Canadá un acceso a los mercados estadounidenses. Para ser aceptables, desde el punto de vista canadiense, las nuevas modalidades que se adopten tendrían que incluir la abolición de las reglas sobre cuotas antidumping y compensatorias. A cambio, Canadá probablemente debería aceptar arreglos continentales aún más estrechos en materia de defensa y seguridad, políticas comunes relativas a la frontera, inmigración y energía, entre otros, según dicte la negociación de dicho "acuerdo estratégico". La lógica subyacente de este argumento es que perseguir el objetivo económico de una integración bilateral más profunda sin tener en cuenta las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos es imposible. Por supuesto, da también por sentado que el propio objetivo se adecúa a los intereses canadienses.

Tal como el Comité ya ha indicado en este informe, varios de nuestros testigos refutarían tanto las hipótesis subyacentes como las propuestas formuladas en ese "acuerdo". Algunos se mostraron incómodos con este enfoque basado en una "gran idea", tanto por razones de pragmatismo estratégico como por motivos filosóficos. Éstos últimos prefieren, por el contrario, defender un método más prudente y progresivo para la gestión de la integración de América del Norte, que proteja y haga progresar los mejores intereses de Canadá.

El Comité opina que las medidas políticas adicionales que podrían aportar beneficios importantes a Canadá mediante una mayor integración económica continental "pueden ser debatidas con plena legitimidad", como afirmó Reg Whitaker con gran perspicacia.[209] En ese sentido, quizás deban considerarse elementos que pertenezcan tanto al enfoque más "visionario" como al que propugna un proceso más progresivo. Como declaró Antonio Ortíz Mena, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, ante el Comité en Ciudad de México, si consagramos toda nuestra atención a las "grandes ideas", es posible que se retarde la adopción de medidas necesarias a corto plazo (infraestructuras de transporte, cabotaje, establecimiento de un régimen de autotransporte de carga de América del Norte, descentralización de las fronteras, mejora de los mecanismos de solución de controversias, convergencia gradual de los aranceles

---

208 Wendy Dobson, "Shaping the Future of the North American Economic Space: A Framework for Action", C.D. Howe Institute, *Commentary*, Nº 162, abril de 2002.

209 *Testimonios*, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

externos). Las otras medidas inmediatas defendidas por algunos de los testigos que comparecieron ante el Comité ya han sido presentadas en este informe.

Durante la implementación de estas medidas, se podría iniciar un debate sobre las ventajas relativas de los cambios políticos más audaces asociados con la "gran idea". El Comité recibió numerosos testimonios, tanto favorables como desfavorables, acerca de la idea de una unión aduanera norteamericana. Si bien el Comité no ha adoptado una postura sobre esta cuestión, creemos que sería útil que el gobierno federal realice una evaluación detallada de las posibles ventajas e inconvenientes de esta opción. En el marco de ese estudio, podría examinarse la industria norteamericana del acero, que ya está fuertemente integrada, como posible prototipo, entre otros, para un tipo de unión aduanera más amplia.

Recomendación 31

El Gobierno de Canadá debería abordar la integración económica de América del Norte con un enfoque doble. Deberían eliminarse de forma progresiva y de concierto con los otros países socios del TLCAN los obstáculos conocidos que impiden una realización más eficaz de las transacciones transfronterizas. Aunque el Comité no ha adoptado una postura con respecto a las ventajas de una unión aduanera norteamericana, creemos que sería útil que el Gobierno realice paralelamente un estudio detallado de las ventajas e inconvenientes del concepto de unión aduanera en el contexto de América del Norte. Este estudio podría evaluar la posibilidad de utilizar la integración de la industria norteamericana del acero, entre otras, como modelo de algún tipo de una unión aduanera más amplia.

4.6 ¿Hacia una moneda común?

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

La postura adoptada por la Cámara de Comercio de Canadá ha sido que es totalmente aceptable mantener un tipo de cambio flotante, dadas las importantes diferencias existentes en la estructura subyacente de las economías de Canadá y Estados Unidos. Puede ocurrir que dentro de 10 ó 20 años, las economías canadiense y estadounidense tengan un estructura más similar. En ese caso, es posible que las ventajas de un sistema cambiario flotante sean menores y podrán considerarse otros regímenes cambiarios alternativos.

Cámara de Comercio de Canadá,
Memoria, Ottawa, junio de 2002.

Creo que no nos equivocamos al decir que la moneda canadiense sigue basándose en nuestros recursos naturales y que la economía canadiense sigue dependiendo, aún mucho más que la economía estadounidense, de los recursos naturales. Puede que menos que en el pasado, pero sigue siendo así, y eso significa que necesitamos tener una flexibilidad monetaria por la sencilla razón de que el precio de nuestros recursos naturales, el precio de nuestras exportaciones puede disminuir. En ese caso, necesitamos disponer de un amortiguador que nos permita exportar otras cosas, que nos permita exportar productos manufacturados. Ese elemento amortiguador es el dólar canadiense.

Daniel Schwanen, Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

Adoptar un régimen cambiario fijo o, más básicamente, establecer una unión monetaria de América del Norte no acabaría con las diferencias entre nuestras dos economías. Si fuera imposible ajustar el tipo de cambio, las perturbaciones económicas que más afectan a Canadá se dejarían sentir con mayor fuerza en nuestro mercado de trabajo. Hay razones pues para temer que el índice de desempleo de Canadá se torne más volátil.

Benoît Carmichael, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

Algunos expertos sugieren que Canadá debería adoptar el dólar estadounidense como moneda común. Creo que eso confirmaría nuestras pérdidas en ingresos reales y arrebataría al Banco de Canadá cualquier margen de maniobra para orientar nuestra política monetaria. [...] el debate en torno a la dolarización se centra actualmente en los síntomas del malestar económico de Canadá y no en su causa profunda, que es nuestra baja productividad.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión Nº 55, 5 de febrero de 2002.

4.6 ¿Hacia una moneda común?

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

La postura adoptada por la Cámara de Comercio de Canadá ha sido que es totalmente aceptable mantener un tipo de cambio flotante, dadas las importantes diferencias existentes en la estructura subyacente de las economías de Canadá y Estados Unidos. Puede ocurrir que dentro de 10 ó 20 años, las economías canadiense y estadounidense tengan un estructura más similar. En ese caso, es posible que las ventajas de un sistema cambiario flotante sean menores y podrán considerarse otros regímenes cambiarios alternativos.

Cámara de Comercio de Canadá,
Memoria, Ottawa, junio de 2002.

Creo que no nos equivocamos al decir que la moneda canadiense sigue basándose en nuestros recursos naturales y que la economía canadiense sigue dependiendo, aún mucho más que la economía estadounidense, de los recursos naturales. Puede que menos que en el pasado, pero sigue siendo así, y eso significa que necesitamos tener una flexibilidad monetaria por la sencilla razón de que el precio de nuestros recursos naturales, el precio de nuestras exportaciones puede disminuir. En ese caso, necesitamos disponer de un amortiguador que nos permita exportar otras cosas, que nos permita exportar productos manufacturados. Ese elemento amortiguador es el dólar canadiense.

Daniel Schwanen, Instituto de Investigación en Políticas Públicas,
Testimonios, Reunión Nº 64, 28 de febrero de 2002.

Adoptar un régimen cambiario fijo o, más básicamente, establecer una unión monetaria de América del Norte no acabaría con las diferencias entre nuestras dos economías. Si fuera imposible ajustar el tipo de cambio, las perturbaciones económicas que más afectan a Canadá se dejarían sentir con mayor fuerza en nuestro mercado de trabajo. Hay razones pues para temer que el índice de desempleo de Canadá se torne más volátil.

Benoît Carmichael, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión Nº 60, 26 de febrero de 2002.

Algunos expertos sugieren que Canadá debería adoptar el dólar estadounidense como moneda común. Creo que eso confirmaría nuestras pérdidas en ingresos reales y arrebataría al Banco de Canadá cualquier margen de maniobra para orientar nuestra política monetaria. […] el debate en torno a la dolarización se centra actualmente en los síntomas del malestar económico de Canadá y no en su causa profunda, que es nuestra baja productividad.

Jayson Myers, Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores,
Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

Siempre me hace reir cuando oigo la palabra "común". Si de lo que se trata es de adoptar el dólar estadounidense, no entiendo cómo se le puede llamar moneda común. Es la moneda de otro país.

Richard Ouellet, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Creo que es necesario que sepamos bien en qué nos estamos metiendo. Está claro que son Ustedes quienes decidirán la forma de proceder, pero tenemos que examinar la situación para saber qué efectos tendrá en nuestra competitividad en el mercado mundial. Además, queremos asegurarnos de que mantendremos nuestra identidad y que se nos reconocerá como socios importantes de la economía mundial.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

Con respecto a una moneda común, creo efectivamente que no debería abordarse como una cuestión tabú. Estoy de acuerdo en que es una cuestión que debe ser estudiada.

Louis Bélanger, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Una cuestión diferente del fondo de desarrollo es la problemática monetaria. Tenemos tres opciones. La primera es la dolarización de hecho. Es decir, ningún gobierno toma una decisión, pero Canadá y México utilizan cada vez más el dólar estadounidense. [...] La segunda opción es la dolarización de derecho. Los tres gobiernos se sientan y deciden que conviene adoptar el dólar y utilizarlo como moneda única. La tercera opción es una moneda unificada. [...] Creo que la opción más probable es la dolarización de hecho [...]

Robert Pastor,
Testimonios, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

Preveo que la moneda será muy volátil en ausencia de un cambio formal en el régimen monetario, volátil tanto al alza como a la baja. No sé a qué nivel se estabilizará a largo plazo, pero teniendo en cuenta que el dólar canadiense es una moneda cada vez más marginal a escala mundial, los movimientos relativamente pequeños en los flujos de capital afectan fuertemente el valor de la moneda.

Richard Harris, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Por otra parte, la única cuestión que se plantea es saber si, durante el próximo decenio, somos nosotros los que gestionaremos la cuestión de la moneda o si será ella la que nos dirigirá a través de la llamada dolarización [...] A fin de cuentas, dentro de diez o veinte años estaremos utilizando el dólar estadounidense, pero sin las ventajas que podría habernos aportado esa gran idea, sin conservar el señoreaje, sin influir en el órgano directivo y sin la dignidad de tener cierto control sobre nuestro propio futuro.

Gordon F. Gibson, Instituto Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

A. El debate en su contexto

Excepto entre 1962 y 1970, cuando el tipo de cambio de Canadá era fijo con respecto a Estados Unidos, las fuerzas del mercado han determinado el valor del dólar canadiense desde la II Guerra Mundial. Desde la caída del sistema Bretton Woods en 1971, cuando Estados Unidos suprimió la convertibilidad de su dólar en oro, el sistema monetario canadiense ha estado regido exclusivamente por tipos de cambio flexibles. No existe ningún otro país desarrollado que pueda jactarse de haber disfrutado de un

Creo que es necesario que sepamos bien en qué nos estamos metiendo. Está claro que son Ustedes quienes decidirán la forma de proceder, pero tenemos que examinar la situación para saber qué efectos tendrá en nuestra competitividad en el mercado mundial. Además, queremos asegurarnos de que mantendremos nuestra identidad y que se nos reconocerá como socios importantes de la economía mundial.

Sean Cooper, Cámara de Comercio de las Provincias Atlánticas,
Testimonios, Reunión Nº 61, 27 de febrero de 2002.

Con respecto a una moneda común, creo efectivamente que no debería abordarse como una cuestión tabú. Estoy de acuerdo en que es una cuestión que debe ser estudiada.

Louis Bélanger, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Una cuestión diferente del fondo de desarrollo es la problemática monetaria. Tenemos tres opciones. La primera es la dolarización de hecho. Es decir, ningún gobierno toma una decisión, pero Canadá y México utilizan cada vez más el dólar estadounidense. [...] La segunda opción es la dolarización de derecho. Los tres gobiernos se sientan y deciden que conviene adoptar el dólar y utilizarlo como moneda única. La tercera opción es una moneda unificada. [...] Creo que la opción más probable es la dolarización de hecho [...]

Robert Pastor,
Testimonios, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

Preveo que la moneda será muy volátil en ausencia de un cambio formal en el régimen monetario, volátil tanto al alza como a la baja. No sé a qué nivel se estabilizará a largo plazo, pero teniendo en cuenta que el dólar canadiense es una moneda cada vez más marginal a escala mundial, los movimientos relativamente pequeños en los flujos de capital afectan fuertemente el valor de la moneda.

Richard Harris, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 76, 6 de mayo de 2002.

Por otra parte, la única cuestión que se plantea es saber si, durante el próximo decenio, somos nosotros los que gestionaremos la cuestión de la moneda o si será ella la que nos dirigirá a través de la llamada dolarización [...] A fin de cuentas, dentro de diez o veinte años estaremos utilizando el dólar estadounidense, pero sin las ventajas que podría habernos aportado esa gran idea, sin conservar el señoreaje, sin influir en el órgano directivo y sin la dignidad de tener cierto control sobre nuestro propio futuro.

Gordon F. Gibson, Instituto Fraser,
Testimonios, Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

A. El debate en su contexto

Excepto entre 1962 y 1970, cuando el tipo de cambio de Canadá era fijo con respecto a Estados Unidos, las fuerzas del mercado han determinado el valor del dólar canadiense desde la II Guerra Mundial. Desde la caída del sistema Bretton Woods en 1971, cuando Estados Unidos suprimió la convertibilidad de su dólar en oro, el sistema monetario canadiense ha estado regido exclusivamente por tipos de cambio flexibles. No existe ningún otro país desarrollado que pueda jactarse de haber disfrutado de un

régimen cambiario flexible durante un período tan largo y en su mayor parte exento de crisis.

No obstante, en los últimos años han surgido varios factores que han planteado un debate sobre la conveniencia para Canadá de tratar de lograr algún arreglo para un tipo de cambio más fijo, ya sea en el marco de una unión monetaria con Estados Unidos (y quizás con México) o mediante la adopción del dólar estadounidense como moneda nacional, una opción conocida como "dolarización". No cabe duda de que la creación de una Unión Económica y Monetaria (UEM) en Europa y la introducción paralela del euro como principal moneda del continente han contribuido a fomentar el interés con respecto a una unión monetaria análoga en América del Norte. Podemos mencionar otro factor incluso más importante: la desvalorización acelerada del dólar canadiense a raíz del desencadenamiento de la crisis financiera asiática en 1997 ha llevado a varios observadores a preconizar un régimen cambiario más fijo para Canadá.

Las dos soluciones monetarias mencionadas anteriormente son fundamentalmente diferentes. En el marco de la dolarización, Canadá abandonaría simplemente su moneda y adoptaría el dólar estadounidense como moneda legal. Según las encuestas de EKOS, esta opción parece contar con poco apoyo entre la población canadiense (se prefiere adoptar una nueva moneda continental). Por otra parte, la opción de la unión monetaria implicaría la creación de una moneda norteamericana común análoga al euro, que se implantaría probablemente después de un período de funcionamiento con un tipo de cambio fijo. Son muchos quienes consideran poco probable la adopción de esta solución, ya que para ello habría que convencer a Estados Unidos de que renunciara a su propia moneda, por la que siente un gran apego.

Incluso si Canadá fuera capaz de negociar una unión monetaria con Estados Unidos y México, con casi total seguridad tendría que adoptar un tipo de cambio fijo hasta que se precisaran las modalidades detalladas de la transición a la nueva moneda. Lograr este objetivo podría suscitar un debate intenso, sobre todo teniendo en cuenta que, según la paridad de poder adquisitivo calculada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el dólar canadiense debería cambiarse más cerca de los 84 centavos estadounidenses, en lugar de los 62 a 65 centavos estadounidenses por los que se cambió el año pasado. Si el tipo de cambio fijo no se estableciera correctamente, el poder adquisitivo real de los canadienses podría disminuir.

B. Las ventajas e inconvenientes de una moneda común

Para evaluar los pros y los contras de una moneda común, a fin de cuentas es necesario comparar las ventajas económicas con los costos económicos y políticos. Aunque se trata de una cuestión fundamentalmente económica, conviene recordar que las monedas por lo general se crean para responder tanto a necesidades políticas (consolidar los vínculos entre los países de la UE) como económicas. Al final, sin embargo, el principal obstáculo para avanzar hacia un tipo de cambio fijo, unión monetaria

o dolarización legalizada, es probablemente de carácter político; en resumidas cuentas, se trata de determinar a cuánto está dispuesto a renunciar Canadá para disfrutar de las ventajas que supondría utilizar el dólar estadounidense.

1. Argumentos a favor

Los argumentos que justifican la adopción de una moneda común se basan en dos puntos: los beneficios microeconómicos derivados de la eliminación de los riesgos e inestabilidad de la moneda; la menor propensión de las empresas a mejorar su productividad cuando el tipo de cambio es flexible. A su vez, los argumentos económicos a favor de una moneda común se basan por lo general en los posibles beneficios de:

- eliminar los costos de transacción del cambio de monedas;
- reducir la inestabilidad creada por las fluctuaciones cotidianas en el valor de la moneda y eliminar la incertidumbre sobre la orientación de la moneda en el futuro;
- aumentar la transparencia de los costos y precios entre los países en cuestión; y
- eliminar las primas de riesgo asociadas a los tipos de interés sobre los tipos de interés a largo plazo.

Adoptar una moneda común, ya sea en virtud de una unión monetaria o de alguna otra solución, eliminaría las fluctuaciones monetarias y ofrecería a los exportadores e importadores canadienses mayor certidumbre en la que basar sus decisiones cotidianas y a largo plazo. Actualmente, la existencia de tres monedas diferentes en el marco del TLCAN representa un importante obstáculo a los intercambios comerciales y el movimiento de capitales. Los importadores y exportadores, los turistas y visitantes de negocios, y quienes mueven capitales entre los países, deben comprar y vender divisas extranjeras y pagar los costos de las transacciones, y hacer frente a la inestabilidad de los tipos de cambio. Los costos en divisas pueden alcanzar hasta 0,5 puntos porcentuales en Canadá y México, menos en Estados Unidos[210]. La eliminación de los riesgos asociados con la fluctuación de los tipos de cambio y el mal alineamiento de las monedas podría mejorar la eficiencia económica, la competitividad y la toma de decisiones en materia de inversiones. Esa inestabilidad y mal alineamiento son problemáticos ya que aumentan la incertidumbre, lo cual puede dificultar de forma permanente el comercio y las inversiones.

Los partidarios de una moneda común sostienen asimismo que esta solución podría llevar a una reducción de los tipos de interés en los bonos del Estado a largo plazo. La explicación es simple: cuando el tipo de cambio es flotante, los inversionistas exigen una "prima de riesgo" para compensar la inestabilidad de la moneda y la posibilidad de que se devalúe a largo plazo. En consecuencia, en la estructura de los tipos de interés se incorpora una prima de riesgo, lo cual puede desalentar las

---

[210] Grubel y McMahon (2002), pág. 18.

inversiones, perjudicar la productividad y, en última instancia, frenar el crecimiento económico del país en cuestión[211]. En una unión monetaria, la posibilidad de fluctuaciones monetarias y la consiguiente prima de riesgo dejan de existir. Los nuevos tipos de interés, relativamente más bajos, podrían estimular las inversiones, lo que a su vez debería dar lugar a una mayor productividad y crecimiento[212].

Otra ventaja derivada de la reducción de la inestabilidad de los tipos de cambio sería una mayor transparencia de los costos y los precios tanto en Canadá como en Estados Unidos. En un régimen cambiario flotante, es difícil establecer una distinción entre los cambios que son el resultado de factores reales (como los cambios en la productividad) y los que son temporales o nominales. Cuando el valor de una moneda se aprecia, esa falta de transparencia puede llevar a acusaciones de *dumping* o fijación de precios predatorios contra compañías extranjeras, sin contar el gran incremento de la penetración de las importaciones en el mercado interior a que da lugar. Como afirma un experto: "Esta cuestión no se plantearía en un régimen cambiario fijo; todos podrían darse cuenta más fácilmente de que las condiciones son iguales, por lo que se reduciría la confusión acerca de los cambios en los costos reales con respecto a los cambios en el tipo de cambio. Esta situación podría reducir la tensión que genera la aplicación de las leyes estadounidenses sobre cuotas antidumping y compensatorias contra las exportaciones canadienses"[213]. En la medida en que un tipo de cambio fijo o una moneda común eliminara ese problema, el número de controversias comerciales disminuiría mientras que la eficiencia económica aumentaría, lo cual debería ocasionar una reducción de los costos.

Una moneda común o un tipo de cambio fijo podría contribuir asimismo a reducir los costos de transacción, puesto que las empresas ya no tendrían que preocuparse por cubrir sus ventas en dólares estadounidenses. Según un cálculo, las ganancias que se obtendrían con la eliminación de los costos de conversión monetaria podrían ascender a 3.000 millones de dólares anuales[214]. La disminución de los costos de transacción de divisas daría lugar a un incremento del comercio y, en consecuencia, los ingresos de Canadá aumentarían puesto que los recursos que antes se dedicaban a la gestión de los riesgos de cambio podrían reasignarse a otras áreas como por ejemplo la producción. Esta reducción de costos podría generar ventajas dinámicas superiores a las que dejan prever las reducciones de los costos iniciales.

Por otra parte, algunos han sugerido que los costos de transacción relacionados con las divisas quizás se hayan exagerado. Canadá ha dispuesto de un régimen

---

211 Morgan Guaranty Trust Company Economic Research, J.P. Morgan, *Monetary Union in the Americas*, Economic Research Note, Nueva York, 12 de febrero de 1999, pág. 6.

212 Para que este escenario sea plausible, hay que suponer que el nuevo banco central (o reserva federal) lograría gestionar con buenos resultados su política monetaria. Evidentemente, sería totalmente posible que la prima de riesgo asociada al tipo de interés aumentara si la política monetaria tras la unión monetaria es menos convincente que antes de la unión.

213 Richard G. Harris, "Trade, Money, and Wealth in the Canadian Economy", C.D. Howe Institute Benefactors Lecture, 1993, septiembre de 1993, págs. 39-40.

214 John Murray, *Why Canada Needs a Flexible Exchange Rate*, documento preparado para una conferencia organizada por la Universidad Western Washington, 30 de abril de 1999, pág. 8.

cambiario flexible durante la mayor parte del período de posguerra y, a pesar de ello, ha logrado establecer el flujo comercial bilateral más importante del mundo. Los gastos directos (costos de conversión) y asociados de la utilización de más de una moneda (cobertura y contabilidad) no suelen representar una proporción importante del costo total del comercio transnacional. Por ejemplo, en lo que respecta a los intercambios comerciales de Canadá con Estados Unidos, no hay más que una única "etapa" para obtener divisas estadounidenses. Conviene comparar esta situación con la de Europa, donde las ganancias derivadas de eliminar la incertidumbre de los tipos de cambio y los costos de transacción se multiplicarán considerablemente, en función del número de monedas en cuestión. Los costos de transacción inferiores y la mayor certidumbre económica debido a la reducción de los riesgos de cambio han sido factores motivadores mucho más importantes entre los países europeos para adoptar una moneda común.

Por último, algunos analistas sostienen que una unión monetaria con Estados Unidos favorecería la flexibilidad de los sueldos y precios a medida que las empresas y empleados tanto en Canadá como en Estados Unidos prestan más atención a su posición competitiva en América del Norte. Siempre que las condiciones sean las mismas, esta situación debería mejorar la eficiencia económica, al ajustarse los sueldos y precios con mayor rapidez y precisión a las condiciones económicas[215].

Otra de las reivindicaciones formuladas a menudo por los partidarios de abandonar el dólar canadiense es que las empresas canadienses se han visto protegidas de toda la fuerza de la competencia extranjera por la debilidad de su dólar, siendo ésta la razón por la que no han mejorado su productividad a fin de generar una mayor prosperidad. No obstante, esta hipótesis del "dólar perezoso" es polémica y parece contar con pocas pruebas que la respalden.

Quienes preconizan una moneda común sostienen que la caída del dólar canadiense durante los últimos 25 años ha sido excesiva y contraproductiva para las aspiraciones económicas del país. En su opinión, el sistema monetario actual no ha hecho sino engendrar un círculo vicioso de devaluación monetaria, productividad más baja y pérdida vertiginosa del nivel de vida en Canadá. Por el contrario, un dólar común ayudaría a detener la erosión de la productividad y el valor de nuestra moneda, que constituyen los factores clave para lograr una riqueza a largo plazo del país.

El argumento que permite establecer el vínculo entre el dólar canadiense y la productividad se basa en dos puntos. Primeramente, estudios empíricos han demostrado que el valor del dólar canadiense durante los últimos 25 años ha seguido de cerca la tendencia en los precios de los productos básicos. Como resultado de ello, los tipos de cambio flexibles han retardado los ajustes que debían hacerse en el sector de los recursos: la desvalorización del dólar canadiense ha protegido a los fabricantes de productos básicos contra las repercusiones completas de la caída de los precios mundiales y ha retardado la transferencia necesaria de la mano de obra y los capitales,

---

215 Thomas J. Courchene y Richard G. Harris, "From Fixing to Monetary Union: Options for North American Currency Integration", C.D. Howe Institute, *Commentary*, 1999, pág. 2.

de la fabricación de productos básicos hacia sectores de actividad de punta que favorezcan la productividad[216]. Este escenario plantea una dificultad: la tendencia a largo plazo de los precios de los productos básicos ha sido a la baja, pero la política actual que rige los tipos de cambio sigue fortaleciendo nuestra dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos, y la consiguiente reducción de nuestro nivel de vida

En segundo lugar, algunos sostienen que la debilidad del dólar contribuye a mantener nuestras exportaciones competitivas sin necesidad de aumentar la productividad. Aunque la desvalorización de su moneda nacional pueda ofrecer a Canadá una ventaja competitiva a corto plazo, pone menos presión en la industria canadiense para que realice los cambios estructurales necesarios que podrían mejorar la productividad. Además, si las tecnologías y el material necesario para innovar tienen que ser importados, cualquier depreciación importante del dólar hará aumentar los costos de las importaciones. La debilidad del dólar puede hacer que a las empresas les resulte más difícil pagar los sueldos competitivos que permiten atraer a trabajadores extranjeros y conservar sus empleados actuales. Por consiguiente, debido a la depreciación constante del dólar, las compañías canadienses no están tan interesadas en realizar las inversiones adecuadas ni contratar los trabajadores necesarios para mejorar su productividad. Se ha sugerido que "En Canadá, el sólido crecimiento de la demanda durante la recuperación y los bajos tipos de cambio probablemente retrasaran hasta mucho más tarde en la década [de 1980] las inversiones que habrían permitido mejorar la productividad de nuestro sector manufacturero"[217]. Por lo tanto, alinear una moneda a una entidad más fuerte acabaría con la "muleta competitiva" que ofrece el tipo de cambio flotante[218].

En las obras de economía, este efecto percibido es conocido con el nombre de la hipótesis de las "empresas perezosas", puesto que supone que las compañías ya no están interesadas en adoptar comportamientos que favorezcan la maximización de los beneficios. En otras palabras, las empresas no se conducen de la forma competitiva salvaje en que, según la teoría económica, se comportan normalmente. Al fin y al cabo, si la debilidad del dólar les ofrece de hecho una ventaja temporal, las empresas deberían, según esa misma teoría, maximizar las oportunidades de aumentar su parte de mercado en detrimento de sus competidores (lo cual está implícito en las quejas de dumping relacionadas con los cambios nominales en una moneda), invirtiendo al mismo tiempo en nuevas tecnologías. Incluso si la depreciación de la moneda hace que las importaciones de maquinaria sean prohibitivas, debería haber suficientes incentivos para que las empresas locales suplan la diferencia. Esta fue precisamente la estrategia adoptada por

---

216 Este argumento se basa en dos hipótesis: en primer lugar, implica que la depreciación de la moneda no se traduce directamente en un incremento de los precios interiores para otros bienes, sobre todo los utilizados en el sector de los productos básicos. En caso contrario, los fabricantes de productos básicos en el país deberían hacer frente a un incremento de los costos de producción y tendrían que aumentar sus precios para conservar su margen de beneficios (suponiendo que la demanda fuera constante), lo que anularía algunos de los efectos positivos de la devaluación. En segundo lugar, da por sentado que la bajada de los precios estabilizará la demanda (en cuanto a unidades físicas de bienes) o la hará aumentar.

217 Harris (1993), pág. 36.

218 Existen algunas pruebas empíricas que apoyan la hipótesis de que la debilidad del dólar canadiense ha perjudicado su productividad. Ver, por ejemplo, "What Do We Do With The Dollar?", *Policy Options*, enero/febrero de 1999, pág. 32.

las empresas japonesas durante gran parte de la era de posguerra, tanto en el período en que estaba vigente el sistema Bretton Woods como en una buena parte del decenio de 1980.

Los defensores de los tipos de cambio flexibles sostienen que la hipótesis de las "empresas perezosas" es un mito, y ponen como ejemplo de ello a Japón. Después de todo, según afirman, a los consejos de administración de las compañías se les paga para garantizar que la gestión busque constantemente soluciones para maximizar los beneficios y el valor de las acciones, independientemente de cuál sea la situación del tipo de cambio. Si las compañías no funcionan de este modo, sufrirán los efectos del mercado y pondrán en peligro su posición competitiva.

Quienes defienden el tipo de cambio flotante añaden además que sus críticos no han presentado pruebas que muestren una relación de causa a efecto entre la caída prolongada del dólar canadiense (en cifras reales) desde mediados del decenio de 1970, y el débil crecimiento de la productividad. De hecho, sostienen que la causalidad se produce más bien en sentido inverso: las fluctuaciones en la productividad provocan cambios en los tipos de cambio reales, y las depreciaciones del tipo de cambio no representan sino un síntoma del declive económico[219]. Según la investigación empírica efectuada por el Banco de Canadá y otros establecimientos, la disminución del rendimiento económico de Canadá desde 1970 puede atribuirse básicamente a dos factores: los cambios en los precios de los productos básicos (que han provocado auténticos choques económicos) y las diferencias entre la tasa de inflación de Canadá y de Estados Unidos[220].

Además, se señala que la depreciación del dólar canadiense no ha compensado completamente la reciente bajada en los precios de los productos básicos en los mercados mundiales. Mientras que la disminución de los precios de los productos básicos desde principios de 1997 hasta finales de 1998 (crisis financiera asiática) fue aproximadamente del 20%, el tipo de cambio cayó solamente un 8%, por lo que los fabricantes de productos básicos no se vieron totalmente protegidos del choque externo. Por ello, la mano de obra y los inversionistas seguían teniendo un incentivo para ocupar otros sectores de la economía, como la fabricación. Por consiguiente, los tipos de cambio flexibles no han refrenado por completo los ajustes industriales que de otro modo podrían haberse producido.

Por último, los partidarios de una moneda común sostienen que los tipos de cambio flexibles no han sido beneficiosos para Canadá: la debilidad permanente del dólar canadiense hace suponer que, en ocasiones, los mercados de divisas no consiguen con gran éxito indicar el precio correcto de las monedas, y la especulación a corto plazo sobre las divisas no hace sino exacerbar la tendencia de las divisas a rebasar o no llegar a su

---

219 Murray (1999), pág. 16.

220 De hecho, la tasa de inflación de Canadá desde principios del decenio de 1970 hasta 1992 era más alta que la de Estados Unidos. Los tipos de interés de Canadá eran también más altos, lo que significó una reducción de la productividad y las inversiones, y la espiral descendente continua del dólar.

valor "real" (el valor que refleja la fuerza o la debilidad subyacente de la economía). Si estas distorsiones se mantienen durante un cierto tiempo, pueden perjudicar la productividad y el crecimiento a largo plazo, retardando el paso de la mano de obra y de los inversionistas a sectores mucho más productivos. Por el contrario, la adopción de un tipo de cambio fijo, la dolarización o una unión monetaria, privaría de relevancia práctica a esas inquietudes.

2. Argumentos en contra

En cuanto al aspecto negativo, los partidarios del *statu quo* proponen varios argumentos: Canadá y Estados Unidos (y quizás México) todavía no representan una "zona monetaria óptima" (ZMO), un concepto propuesto por el economista canadiense Robert Mundell, quien obtuvo el Premio Nobel en 1999; los tipos de cambio flexibles son útiles para absorber los choques externos que sufre el sistema económico; nuestro país dejaría de controlar su política monetaria y sufriría las dificultades inherentes a la aplicación de una política monetaria "de talla única"; la introducción de una moneda única podría dar lugar a la pérdida del señoreaje (ingresos generados por un país que emite su propia moneda, menos el costo real de la emisión).

Primeramente, algunos abrigan importantes dudas sobre el hecho de que los tres socios del TLCAN constituyan una zona monetaria óptima. Mundell estableció como principio que, idealmente, una unión monetaria debería ser creada únicamente cuando se reúnan cuatro condiciones económicas clave. Por una parte, los países miembros deberían contar con niveles relativamente altos de integración comercial. Éste es probablemente el argumento más persuasivo en favor de una unión monetaria para Canadá y Estados Unidos: más del 85% de las exportaciones canadienses se destinan a Estados Unidos y el comercio bilateral entre los dos países ha crecido en más del doble durante la última década.

Por otra parte, los países que se agrupen en una unión monetaria deberían tener estructuras económicas similares, de tal forma que los choques económicos externos, como por ejemplo un incremento repentino de los precios de la energía, influyan en ellos de forma relativamente uniforme. Un tipo de cambio fijo o una unión monetaria pueden no ser útiles cuando los países en cuestión se ven afectados de forma diferente por los mismos choques económicos. Un gran número de quienes se oponen a la integración monetaria creen que las economías de Canadá y Estados Unidos son, de hecho, bastante diferentes. Por ejemplo, Canadá es un exportador neto de productos básicos, mientras que Estados Unidos es un importador neto. En lo que al volumen de los intercambios se refiere, las exportaciones de productos básicos siguen representando más del 30% de las exportaciones totales de Canadá. Incluso si actualmente la proporción de productos básicos de las exportaciones canadienses es la mitad de lo que era hace 25 años, sigue siendo mucho más alta que en el resto de países industrializados, y es probable que se mantenga a ese nivel en un futuro previsible. La inestabilidad típica que caracteriza los precios de los productos básicos hace que se conviertan en importantes choques económicos externos para Canadá.

Otra de las condiciones previas para crear una zona monetaria óptima es un sistema de transferencias concebido para garantizar una protección frente a los choques específicos de una región. Los países participantes podrían coordinar sus políticas fiscales de forma que los ingresos y gastos allanen las variaciones del ciclo económico. Ésta es la idea que justifica las condiciones financieras establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en Europa. A los países miembros que incurran en un déficit superior al 3% y un coeficiente de deuda pública por encima del 60% del PIB se les puede imponer una sanción de hasta 0,5 puntos porcentuales de su PIB anual.

Históricamente, las condiciones previas para una zona monetaria óptima se han reunido en pocas ocasiones, incluso dentro de zonas monetarias actuales, incluida la Unión Europea, donde se adoptó una moneda única principalmente para fomentar una mayor integración política, más que por motivos económicos. De ahí que podamos concluir que la creación de una moneda común es más una cuestión de orden político que económico.

No obstante, los defensores del tipo de cambio fijo creen que la economía canadiense está cada vez más integrada con la de Estados Unidos, y que las cuatro condiciones establecidas por Mundell para la creación de una unión monetaria se materializan aún más.

Un segundo argumento clave contra la introducción de una moneda común es que los tipos de cambio flexibles han sido beneficiosos para el país, al ayudarle a capear los breves temporales económicos como la crisis financiera asiática en 1997-1998, cuando Canadá se encontró repentinamente en una posición competitiva debilitada debido a una marcada devaluación de muchas monedas del Asia Suroriental. Si Canadá hubiera funcionado con un tipo de cambio fijo, que es el que suele preceder a una unión monetaria, el Banco de Canadá se habría visto obligado a comprar la moneda o aumentar los tipos de interés a corto plazo, o ambos, a fin de mantener el valor fijo de su moneda. Mientras tanto, las empresas habrían tenido que reducir sus costos bajando los sueldos o, más probablemente, despidiendo a trabajadores o cerrando fábricas.

En un régimen cambiario flexible, es el dólar canadiense el que debe ajustarse a los choques económicos, y no los sueldos y los precios, o el empleo y la producción. Habida cuenta de la estrecha relación existente entre el valor del dólar canadiense y los precios de los productos básicos en los mercados mundiales, el dólar canadiense ha desempeñado un importante papel "estabilizador". Cuando los precios mundiales de los productos básicos aumentan, el dólar canadiense es sólido. Cuando bajan, nuestro tipo de cambio flexible suele tener un efecto amortiguador, haciendo que las exportaciones canadienses sean más asequibles en los mercados mundiales.

En tercer lugar, una moneda común impediría a Canadá aplicar una política monetaria independiente. El problema que se plantea es que una política monetaria "de talla única" puede no ser adecuada para todos los participantes, y una política monetaria establecida en función de las necesidades de Estados Unidos podría perjudicar a

Canadá. En Europa, el crecimiento rápido y la inflación acelerada en las regiones periféricas podría ejercer presión en el Banco Central Europeo para aumentar sus tipos de interés. Al mismo tiempo, otros países miembros de la Unión Europea (en especial Alemania) podrían enfrentarse a una desaceleración económica que se agravaría si se aumentaran los tipos de interés. En otras palabras, una política monetaria podría ser pertinente en un país y no serlo en otro si sus respectivas estructuras económicas son diferentes.

En resumen, Canadá tendría que renunciar a parte de su soberanía. En el marco de una unión monetaria, podría preverse razonablemente que Canadá pueda seguir teniendo voz dentro del banco central norteamericano propuesto (que sería tratado, por ejemplo, como un Distrito de la Reserva Federal) a la hora de establecer la política monetaria. Sin embargo, si se adoptara la dolarización, Canadá perdería por completo su soberanía monetaria ya que todas las decisiones relativas a los tipos de interés y la oferta monetaria se tomarían en Estados Unidos, sin consultar apenas o en absoluto a Canadá.

Los países que se integran en una unión monetaria, o que prevean hacerlo, a menudo están motivados por la perspectiva de lograr una política monetaria fiable. Pueden obtenerse importantes ventajas cuando los principales socios comerciales son menos tolerantes con respecto a la inflación que el banco central del país. En este panorama, la restricción impuesta a la política monetaria por un régimen de tipos de cambio fijos se considera de hecho como un elemento positivo. Por ejemplo, son muchos quienes sostienen que algunos países latinoamericanos con tipos de cambio flotantes son menos proclives a seguir las políticas económicas adecuadas que los países con tipos de cambio fijos. En Canadá, por supuesto, la situación es bastante diferente puesto que la política monetaria canadiense suele tenerse en gran estima.

El reverso de la medalla es que los miembros de una unión monetaria pierden una parte de su independencia económica y política al ceder sus responsabilidades en materia de formulación de la política monetaria. Históricamente, muchos gobiernos nacionales se han mostrado reticentes a adoptar la moneda de otro país por temor a perder el control de su política monetaria, entre otros, su capacidad para fijar de forma independiente los tipos de interés o imprimir dinero. Con razón o sin ella, son numerosos los nacionalistas económicos y los canadienses que están preocupados por el hecho de que la adopción de una unión monetaria podría culminar en última instancia con una unión política.

Dada su posición dominante en América del Norte y, de hecho, en el mundo, Estados Unidos no tiene ninguna necesidad urgente ni deseo aparente de auspiciar una Unión Monetaria de América del Norte (UMAN). Por consiguiente, sería Canadá o México quien, más probablemente, tendría que proponer una UMAN, lo que implicaría casi con total certeza que ambos países acabarían adoptando el dólar estadounidense[221]. Esto

---

[221] Entre las soluciones que preconizan un tipo de cambio fijo, la dolarización oficial es la que implicaría una mayor pérdida de soberanía en cuanto a la política monetaria en Canadá.

parece especialmente probable si se tiene en cuenta el fuerte apego de los estadounidenses a su dólar. Además, el gobierno de Estados Unidos probablemente tampoco estaría dispuesto a abandonar su poder de decisión, ni los ingresos de señoreaje (ver explicación a continuación) para favorecer una Unión Monetaria de América del Norte. Por lo tanto, Canadá y México tendrían que ceder a la Reserva Federal de Estados Unidos una parte importante del control sobre sus políticas monetarias independientes. Canadá podría aspirar, como mucho, a que el Banco de Canadá se convirtiera en el 13º Distrito de la Reserva Federal.

Incluso en ese caso, lo más probable es que las autoridades monetarias de Estados Unidos tomaran sus decisiones respecto a la política monetaria en función principalmente de los factores económicos de su propio país. Por ejemplo, la Reserva Federal podría fijar perfectamente los tipos de interés a niveles que no agradarían a los canadienses, quizás para moderar una economía estadounidense robusta que no lleva el mismo compás del ciclo económico de Canadá. Una medida de este tipo no supondría un gran problema si los canadienses pudieran desplazarse rápidamente a Estados Unidos para aprovechar sus mejores oportunidades económicas; sin embargo, el desplazamiento de la mano de obra entre los dos países es sumamente limitado, debido principalmente a razones institucionales. Hasta la fecha, no existe ningún mercado común ni ningún movimiento libre de mano de obra en América del Norte para apoyar una unión monetaria.

A largo plazo, la teoría dicta que la política monetaria sólo puede influir en la tasa de inflación. Los partidarios del tipo de cambio flexible sostienen que el Banco de Canadá ha logrado dominar la inflación con más éxito que la Reserva Federal de Estados Unidos, por lo que los motivos que justifican la creación de una unión monetaria por esta razón son escasos o inexistentes. Como prueba de ello, señalan que la tasa de inflación de Canadá fue inferior a la de Estados Unidos durante la mayor parte del decenio de 1990. Por otro lado, quienes se oponen a un régimen cambiario flexible se preguntan si la pérdida de soberanía que implica la unión monetaria sería tan importante, y subrayan que el Banco de Canadá no ha dado muestras de una gran independencia con respecto a la Reserva Federal durante los últimos 20 años en materia de política monetaria, y que los indicios *recientes* de la bajada de la tasa de inflación se han pagado a un alto precio, a saber, la recesión prolongada de principios del decenio de 1990. Dado que el ciclo económico de Canadá depende fuertemente del de nuestro vecino del sur, a menudo ha ocurrido que al Gobernador del Banco de Canadá no le ha quedado otra elección que ajustar los tipos de interés en Canadá siguiendo las decisiones tomadas al respecto en Estados Unidos.

Por último, abandonar los tipos de cambio flexibles podría conllevar una pérdida de los ingresos del señoreaje. Actualmente, el Banco de Canadá recauda un importe total aproximado de 1.500 millones de dólares por año en derechos de señoreaje, esto es, los ingresos del gobierno procedentes de la emisión de moneda sin interés. La adopción pura y simple del dólar estadounidense pondría en peligro la recepción de los ingresos de señoreaje, ya que éstos empezarían a ser abonados a la Reserva Federal de Estados Unidos. En el marco de una unión monetaria de América del Norte, por otro lado, los

ingresos de señoreaje se podrían conservar; la Casa Real de la Moneda de Canadá podría seguir emitiendo los billetes y monedas, que podrían llevar un símbolo estadounidense en un lado y un símbolo canadiense en el otro. Todo esto, por supuesto, tendría que ser negociado.

C. Opiniones de los testigos sobre el debate

Los testimonios recibidos por el Comité, en particular durante las reuniones en Washington y Ciudad de México, respecto a las ventajas generales de que Canadá abandone su moneda, fueron esencialmente negativos. En una gran medida, las críticas a este cambio se centraron en dos áreas: los problemas derivados de las diferentes estructuras económicas existentes en América del Norte y la pérdida del proceso de decisión en materia de política monetaria que implicaría la adopción de una moneda común.

Con relación al primer punto, varios testigos señalaron la conveniencia de mantener un tipo de cambio flotante hasta que las economías de Canadá y Estados Unidos sean más similares desde el punto de vista estructural. Algunos indicaron que, al tener que sufrir la economía canadiense choques distintos a los de su vecino del sur, sería útil que Canadá disponga de un tipo de cambio flexible para hacer frente a dichos choques. Por ejemplo, una bajada del precio de nuestras exportaciones en los mercados mundiales podría desvalorizar el dólar canadiense, lo que nos protegería del choque externo y permitiría al mismo tiempo a las empresas canadienses exportar con mayor éxito sus productos manufacturados al mercado estadounidense.

En cuanto a la política monetaria, el Comité escuchó con frecuencia el argumento de que una moneda común disminuiría nuestra soberanía, reduciendo o eliminando el control ejercido por Canadá en esa política. En particular, el Banco de Canadá perdería la flexibilidad de que dispone actualmente para influir en la política monetaria. Por otro lado, varios testigos sostuvieron que, hasta la fecha, los tipos de cambio flexibles han sido beneficiosos para Canadá en sus intercambios comerciales transfronterizos, en los que la dolarización no ha ejercido ninguna influencia. En Canadá, el proceso de elaboración de la política monetaria ha sido acertado, por lo que no existen apenas factores que inciten a Canadá a sustituir su proceso por el estadounidense.

Con respecto a la posibilidad de crear una zona monetaria norteamericana, la Profesora Susan Minushkin, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, explicó al Comité en Ciudad de México que el grado de integración financiera existente entre los tres países varía desde "muy avanzado" entre Canadá y Estados Unidos, hasta "prácticamente inexistente" entre Canadá y México. Incluso si la volatilidad del tipo de cambio del peso con relación al dólar sigue siendo preocupante (en los últimos tiempos porque el peso estaba demasiado alto; al contrario de la situación del dólar canadiense), el interés de México por la dolarización se ha enfriado con la experiencia vivida recientemente por países latinoamericanos como Argentina. No resulta fácil explicar de

qué forma la dolarización podría ayudar a México a responder a lo que considera problemas acuciantes en el contexto norteamericano: la desigualdad de los ingresos y la movilidad de la mano de obra. En opinión de Minushkin, los mexicanos no se hacen ilusiones de ser representados en el seno de una autoridad monetaria común, posibilidad ésta que, en el mejor de los casos, es sumamente remota. Por lo tanto, aunque pueda estudiarse la creación de una unión monetaria y podría resultar una buena idea "dentro de 20 años", en las circunstancias actuales "América del Norte no está preparada" para este paso[222].

Varios testigos afirmaron asimismo que las posibilidades de crear una unión monetaria son muy escasas, debido principalmente a la falta de interés de los estadounidenses. Tal como el Dr. Laurence Meyer, un reputado especialista del Center for Strategic and International Studies y antiguo miembro del Consejo de Administración de la Reserva Federal de Estados Unidos hasta enero de 2002, indicó al Comité en Washington, no existe ningún elemento que muestre la intención de Estados Unidos de compartir un día su autoridad monetaria con otro país. Así pues, la única opción realista que queda es la dolarización de derecho (según la terminología de Pastor mencionada anteriormente).

No obstante, no todos los comentarios recibidos acerca de la cuestión de la moneda única fueron negativos. Varios testigos expusieron puntos positivos y señalaron que la adopción de una moneda única eliminaría la incertidumbre de los tipos de cambio, lo que a su vez favorecería el crecimiento del comercio entre Canadá y Estados Unidos, a pesar de que la pérdida de la soberanía monetaria resultante probablemente sería mayor que las ventajas obtenidas.

Se presentaron otros tres argumentos para apoyar el principio del tipo de cambio fijo. Primeramente, varios testigos señalaron que el débil valor de nuestra moneda ha contribuido a "proteger" nuestros niveles sumamente bajos de productividad. En su opinión, la caída del dólar ha permitido a las empresas canadienses mantener su competitividad sin verse obligadas a innovar y aumentar la productividad en consecuencia. Tal como indicó Gordon Gibson, "la válvula de escape constante que representa la debilidad del dólar ha permitido a la economía canadiense resistirse a adaptarse a los tiempos más modernos"[223].

Sin embargo, otros testigos defendieron el argumento contrario y subrayaron que nuestra moneda se revalorizaría una vez que se eliminen las causas profundas de nuestra baja productividad. Adoptar la dolarización con los tipos de cambio actuales reduciría, desgraciadamente, los ingresos reales. Según esta teoría, la solución preferible sería implementar un programa eficaz para mejorar la productividad.

---

222 En un estudio reciente sobre las perspectivas de integración de América del Norte, el economista mexicano Rogelio Ramírez de la O concluyó que la integración monetaria no es ni pertinente, ni necesaria, ni deseable desde el punto de vista económico. Ver *Mexico: NAFTA and the Prospects for North American Integration*, The Border Papers, C.D. Howe Institute, *Commentary*, Nº 172, noviembre de 2002. Disponible en www.cdhowe.org.

223 *Testimonios*, Reunión Nº 78, 7 de mayo de 2002.

En segundo lugar, Gibson afirmó que dentro de diez o veinte años, la dolarización de hecho será una realidad y que, para entonces, Canadá no se encontrará en una posición que le permita obtener las ventajas (señoreaje, influencia en la política monetaria) que le aportaría una unión monetaria.

En tercer lugar, Fred McMahon señaló la excesiva importancia que se otorga a las inquietudes relativas a la pérdida de la soberanía que implicaría sacrificar el proceso de toma de decisiones en el ámbito monetario, y añadió que el objetivo de la política monetaria seguiría siendo el mismo a pesar de los cambios de orientación y que todos los bancos centrales tienen ahora como "único objetivo claro" la estabilidad de los precios.

Por último, a pesar de la resistencia general de los testigos al concepto global de la integración monetaria, varios de ellos indicaron que era necesario estudiar a fondo la cuestión desde el punto de vista canadiense. Es posible que esta sugerencia sea pertinente, independientemente de nuestra opinión sobre el asunto. Este examen debería tratar de determinar, ante todo, en qué medida la economía canadiense ya está dolarizada. Tal como Robert Pastor informó al Comité, en la actualidad se está produciendo una dolarización de hecho en América del Norte, en la que "Canadá y México utilizan cada vez más el dólar estadounidense. Las empresas y los viajeros utilizan el dólar, todo el mundo utiliza el dólar. Según tengo entendido, más de la mitad de los depósitos bancarios en Canadá se efectúan hoy día en dólares estadounidenses. Prácticamente todas las transacciones de las grandes empresas se hacen en dólares. Si no hacemos nada, nos encaminamos en esa dirección"[224].

D. Opiniones del Comité sobre la integración monetaria

El debate sobre la integración monetaria tiende a poner de relieve las ventajas microeconómicas de una moneda común con relación a dos elementos: la incapacidad de los tipos de cambio fijos de absorber los choques económicos externos; y la pérdida de soberanía resultante para los países que renuncian a su moneda y su proceso de toma de decisiones en materia de política monetaria. Escoger entre estos dos extremos constituye todo un desafío al presentar tanto los defensores como oponentes de la integración económica puntos de vista convincentes y pertinentes.

Sea cual sea el resultado de ese debate, la teoría de la "zona monetaria óptima" sugiere que Canadá está aún lejos de satisfacer tres de las cuatro condiciones clave para adherirse a una unión monetaria debido a: las diferencias en la estructura económica de Canadá y el resto de América del Norte; la escasa movilidad de la mano de obra entre los socios del TLCAN; y la ausencia de un sistema de transferencias fiscales que garantice una protección frente a los choques económicos específicos de una región.

Incluso si no han podido reunirse las condiciones para una zona monetaria óptima, las diferencias no son insuperables ni necesariamente permanentes. Además, con el

---

224 *Testimonios*, Reunión Nº 56, 7 de febrero de 2002.

tiempo, la capacidad de los tipos de cambio flexibles para amortiguar las fluctuaciones importantes en los precios de los productos básicos probablemente será menos útil, a medida que los servicios y los productos manufacturados dominarán cada vez más las exportaciones canadienses, como ocurre en Estados Unidos. Si las exportaciones de productos básicos constituyen una parte cada vez menor de la economía nacional canadiense, podría resultar conveniente en el futuro examinar de nuevo los costos y las ventajas de una unión monetaria norteamericana. Incluso los oficiales superiores del Banco de Canadá, institución cuya supervivencia misma se vería amenazada por la adopción de una moneda común, han dado a entender que la integración monetaria podría ser a la postre una opción viable.

A corto plazo, el Comité cree que la respuesta política correcta cosiste en adoptar medidas enérgicas para fortalecer el dólar canadiense, en lugar de abandonarlo. El Comité concuerda con la mayoría de los testimonios recibidos, según los cuales lo más beneficioso para Canadá actualmente es mantener un régimen cambiario flexible.

Recomendación 32

Habida cuenta de que algunas condiciones previas esenciales para la integración monetaria de América del Norte (similitud de las estructuras económicas de los países miembros del TLCAN, movilidad de la mano de obra entre los países y disponibilidad de un sistema de transferencias fiscales) no se reúnen en la actualidad, el Gobierno de Canadá debería rechazar las invitaciones a abandonar su actual régimen cambiario flexible. El Gobierno debería seguir examinando minuciosamente las opciones a largo plazo que se le presentan en el ámbito monetario y aprovechar para evaluar en qué medida la economía canadiense ya está dolarizada y cuáles son las repercusiones de esa dolarización.

ANEXO DEL CAPÍTULO 4
Organismos intergubernamentales del TLCAN

*[**Nota :** El artículo del TLCAN u otro acuerdo que autoriza la creación del organismo, así como la organización o comisión de la que depende, aparecen entre paréntesis]*

Comisión de Libre Comercio (CLC)

- Secretariado Coordinador del TLCAN
- Secretariado de la Comisión de Libre Comercio (Artículo 2002)

Segunda parte del TLCAN: Comercio de bienes

- Comité de Comercio de Bienes (Artículo 316, Min. de Hacienda)
- Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen (Artículo 513, MAECI)
  - Subgrupo de Aduanas (Artículo 513.6, ACAAT)
- Comité de Comercio de Ropa Usada (Anexo 300-B, Min. de Industria)
- Comité de Comercio Agropecuario (Artículo 706, Min. de Agricultura y MAECI)
  - Grupo de Trabajo sobre Clasificación Agrícola y Normas de Mercado (Anexo 703.2.25, Min. de Agricultura y MAECI)
  - Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agrícolas (Artículo 705.6, Min. de Agricultura y MAECI)
  - Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios (Artículo 707, Min. de Agricultura et MAECI)
  - Grupo de Trabajo sobre Administración del Arancel-cuota (Comité de Comercio Agropecuario, Min. de Agricultura y MAECI)

- Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias [CMSF] (Artículo 722, MAECI, Min. de Agricultura)

  - Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas (creado conjuntamente por el CMSF y la CMRN [véase más abajo])
  - Grupos de Trabajo Bilaterales y Trilaterales del ALC entre Canadá y Estados Unidos (ALC — Artículo 708, MAECI) :

    - Grupo de Trabajo sobre Inspección de Carne, Aves y Huevos (CMSF)
    - Grupo de Trabajo sobre Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes (CMSF)
    - Grupo de Trabajo sobre Sanidad Animal (CMSF)
    - Inspección de Frutas, Verduras y Productos Lácteos (CMSF)
    - Productos Veterinarios (CMSF)
    - Alimentos, Bebidas, Colorantes y Contaminantes Inevitables (CMSF)
    - Grupo de Trabajo sobre Empaque y Etiquetado (CMSF)
    - Inspección de Pesquería y Productos Derivados (CMSF)
    - Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas (CMSF)

- Comité de Medidas Relativas a Normalización [CMRN] (Artículo 913, MAECI)

  - Subcomité de Normas del Transporte Terrestre [SNTT] (Anexo 913.5.a-1, Min. de Transportes y MAECI)
  - SNTT I — Normas del Conductor y del Vehículo
  - SNTT II — Pesos y Dimensiones de los Vehículos
  - SNTT III — Dispositivos para el Control de Tránsito en Carretera
  - SNTT IV — Transporte Ferroviario
  - SNTT V — Transporte de Materiales Peligrosos
  - Subcomité de Normas de Telecomunicaciones (Anexo 913.5.a-2, Min. de Industria)
  - Consejo de Normas Automotrices (Anexo 913.5.a-3, Min. de Industria, Min. de Transportes)
  - Subcomité de Etiquetado en Bienes Textiles y del Vestido (Anexo 913.5.a-4, Min. de Industria)

Cuarta parte del TLCAN: Compras del sector público

- Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones del Gobierno (Artículo 1021, MAECI)
- Comité de la Micro y Pequeña Empresa (Artículo 1021, MAECI)

Quinta parte del TLCAN: Inversión, servicios y asuntos relacionados

- Comité de Servicios Financieros (Anexo 1412.1, Min. de Hacienda)
- Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia (Artículo 1504, MAECI, Min. de Industria)
- Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal (Artículo 1605, Min. de Ciudadanía e Inmigración)
- Grupo de Trabajo sobre Servicios e Inversiones (Capítulos XI y XII)

Séptima parte del TLCAN: Disposiciones administrativas institucionales

- Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 2022, MAECI)
- Grupo de Trabajo sobre Respuesta ante Emergencias (Artículo 2001(2)(d), Min. de Hacienda)
- Grupo de Trabajo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (Estatuto Conjunto, 12/2/93)
- Grupo de Trabajo sobre Obligaciones de Dumping y Antidumping (Estatuto Conjunto, 12/2/93)
- Capítulo XIX — Grupo de Trabajo sobre Recursos Comerciales (Capítulo XIX, Artículo 1907.1)

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

- Consejo de la CCA (ACAAN, Artículos 9 y 10)
- Secretariado de la CCA (ACAAN, Artículo 11)
- Comité Consultivo Público Conjunto [CCPC] (ACAAN, Artículo 16)
- Comités Consultivos Nacionales [CCN] (ACAAN, Artículo 17)

Comisión para la Cooperación Laboral (CCL)

- Consejo de la CCL
- Secretariado de la CCL
- Comités Consultivos Nacionales (CCN)

Procesos de revisión

- Proceso de revisión a largo plazo — Sector automotor (Anexo 300-A, párrafo 2)
- Proceso de revisión a largo plazo — GATT (Anexo 300-B, Sección 7.3)

Instituciones inspiradas en el TLCAN

- Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética
- Grupo de Salud
- Grupo Consultivo de Transporte
- Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)
- Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)
- Grupo de Trabajo sobre Obligaciones de Dumping y Antidumping (Estatuto Conjunto, 12/2/93)

Fuente: ***Las Instituciones del TLC****: Rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 1997, accesible en : http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/NAFTsp_ES.pdf

CAPÍTULO 5: PRIORIDADES DE CANADÁ PARA LA PROMOCIÓN DE SUS RELACIONES BILATERALES Y TRILATERALES EN AMÉRICA DEL NORTE

5.1 Introducción

El presente capítulo consta de tres apartados principales. El primero aborda una cuestión sobre la cual Canadá ha concentrado su atención desde hace tiempo: los desafíos particularmente importantes que plantea la gestión de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, en el contexto más amplio de la elaboración de una dimensión norteamericana en la política extranjera de Canadá, el Comité estima que, a largo plazo, convendría a los intereses de Canadá establecer relaciones más estrechas con México y examinar formalmente la posibilidad de instaurar formas trilaterales de asociación. Esos dos últimos elementos constituyen los otros dos apartados del capítulo.

Antes de entrar en materia, cabe destacar que la realidad de los países norteamericanos exige abordar la cuestión de las relaciones bilaterales y trilaterales múltiples en varios niveles. Marc Lortie, Viceministro Adjunto para las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, lo expresó de la manera siguiente: "En realidad, América del Norte comporta cuatro relaciones; tres son bilaterales y una trilateral, a saber: Canadá y Estados Unidos; Canadá y México; Estados Unidos y México; y la relación entre Canadá, México y Estados Unidos. La relación entre Canadá y México es la menos conocida. Está expandiéndose, pero requiere ser alentada y amerita un espacio propio para desarrollarse. Las relaciones trilaterales no deben ser consideradas una opción para reemplazar la relación entre Canadá y Estados Unidos o la relación entre Canadá y México, sino más bien un tipo de relación que complementa y enriquece a estas últimas"[1].

Paralelamente, es indudable que la relación entre Canadá y Estados Unidos eclipsa a las demás y comporta aspectos que Canadá deberá abordar prioritariamente en el plano bilateral. Como señaló George Haynal, predecesor del Sr. Lortie: "Es importante establecer una clara distinción entre el proyecto de América del Norte y el proyecto canado-estadounidense, de la misma manera que es muy importante para México saber cuál es la diferencia entre el temario para América del Norte y el temario mexicano. [...] A medida que evolucione, será cada vez más importante integrar a ese discurso la dimensión norteamericana trilateral, pero evitando confundirlo con la cuestión fundamental para nosotros, a saber, llevar de manera acertada nuestra relación con Estados Unidos, que es una cuestión de supervivencia. Si no conducimos bien esa relación, todo lo demás tendrá poca importancia"[2].

---

1 *Testimonios*, Reunión N° 57, 19 de febrero de 2002.

2 *Testimonios*, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

Ciertamente, tanto la comunidad empresarial como Michael Hart, antiguo responsable de negociaciones comerciales de Canadá y asesor de estrategias, concordarían con esa evaluación. Sin embargo, al Comité le preocupa que anteponer las relaciones bilaterales de Canadá con Estados Unidos resulte en una subestimación de las dimensiones de la relación entre Canadá y México o de las dimensiones trilaterales de las relaciones en América del Norte. Con frecuencia, la fuerza de la costumbre conduce a dedicar tanta atención a la relación entre Canadá y Estados Unidos que las demás dimensiones quedan olvidadas o bien sólo son una consideración de último momento. Por ejemplo, la Cámara de Comercio de Canadá no incluye ninguna referencia a México en su informe escrito. En el marco de los testimonios verbales, Robert Keyes, Vicepresidente de la División Internacional de la Cámara, dijo que esta última había instaurado, con el fin de examinar problemas derivados del TLCAN, "un grupo de trabajo trilateral" integrado por representantes tanto mexicanos como estadounidenses, pero indicó que luego el grupo había sido desmantelado, en gran parte por la falta de interés de los estadounidenses. Sin embargo, Alexander Lofthouse, analista de políticas de la Cámara de Comercio, reconoció plenamente la pertinencia de la cooperación trilateral en ciertas áreas específicas al decir lo siguiente:

> [...] en mi opinión, no deberíamos considerar esta cuestión como una elección entre dos opciones mutuamente excluyentes, es decir tener que elegir entre un acuerdo bilateral o un acuerdo trilateral. No haremos los mismos avances en todas las áreas simultáneamente. Éste es un campo en el cual la experiencia de Europa es realmente iluminadora [...]. En Europa tienen un concepto de integración modulada según el cual los socios no son integrados de la misma manera ni al mismo tiempo. [Así puede verse en] el Acuerdo de Schengen sobre límites internos: no todos los países forman parte del mismo porque no todos están listos.
>
> Creo que podríamos considerar lo mismo para Canadá, Estados Unidos y México. Existen ciertas áreas que podríamos abordar de manera trilateral, como ya es el caso con la reducción de aranceles, las políticas de inversión y demás. Pero en otras áreas, tales como la seguridad fronteriza o la circulación de personas, simplemente no procedemos de esa manera [trilateral]. No hay nada de malo en eso, pues estamos hablando de tres países muy diferentes y que operan en tres contextos muy distintos.
>
> Por lo tanto, si existen áreas en las cuales resulte preferible trabajar de manera bilateral – Canadá y Estados Unidos o, para el caso, Estados Unidos y México – entonces que así sea. Pienso que podríamos proceder de la misma manera a medida que sigamos creando este espacio económico trilateral, conservando nuestra capacidad para solucionar bilateralmente los problemas en ciertas áreas. No creo que las relaciones bilaterales y las relaciones trilaterales sean mutuamente excluyentes[3].

Sería igualmente pertinente evitar un enfoque demasiado estrecho por razones de política extranjera en el sentido más amplio de la palabra. Como mencionó George MacLean en Winnipeg, Brian Stevenson, Vicerrector Asociado de la Universidad de

---

3 *Testimonios*, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

Alberta, explicó en Edmonton que Canadá podría hacer avances considerables en el logro de sus objetivos multilaterales en el hemisferio celebrando acuerdos regionales y acuerdos trilaterales similares al TLCAN; y que Canadá y México podrían aprender mucho de la "relación colateral" que cada uno mantiene con el país vecino que tienen en común. El Dr. Stevenson alegó que "las dos situaciones menos atractivas son una relación bilateral asimétrica en un extremo de la gama de posibilidades y una relación multilateral plenamente universal en el otro ... [ambos tipos de relaciones] deben estar complementados por una serie de opciones intermedias en materia de multilateralismo e incluso de ciertas relaciones bilaterales estratégicas. Nuestra lista de opciones debe ser amplia, pero debe comenzar por América del Norte"[4].

Laura Macdonald, de la Universidad de Carleton, coincidió en que parecía cada vez más evidente que el futuro de Canadá, "nos guste o no, está en América del Norte" y señaló que hay indicios de una "trilateralización inevitable de las cuestiones que anteriormente habían sido de índole bilateral", añadiendo que "en el plano político, los responsables de la elaboración de políticas en Washington tendrán mucha dificultad en justificar que deben acordar a Canadá un trato diferente del acordado a México". Según afirmó la Dra. Macdonald, "antes del 11 de septiembre, el compromiso de Canadá con América del Norte y con una auténtica relación trilateral no era muy entusiasta. Las relaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos se estrecharon después del 11 de septiembre, tanto en Canadá como en Estados Unidos. Sin embargo, yo diría que el concepto de que podemos adoptar un tipo de enfoque de dos vías y concentrarnos en nuestra relación bilateral excluyendo a México no es más que una visión de corto plazo. Creo que, por mucho que queramos, no podremos recuperar nuestra anterior relación privilegiada con Estados Unidos [...] Cuando los estadounidenses piensan en América del Norte, por lo general piensan en México"[5].

Independientemente de que esto sea o no cierto, otros testimonios concuerdan en que sería un error que Canadá crea que puede ignorar o posponer sin riesgos la cuestión de definir el lugar que ocupa México en su estrategia para América del Norte. Según Stephen Blank, lo mejor que podría hacer Canadá es participar en una vasta campaña en toda América del Norte orientada a crear coaliciones y alianzas, al igual que a identificar partidarios de la integración de América del Norte, a lo cual agregó que se oponía a "esa tendencia hacia el bilateralismo, opuesta al trilateralismo, que se manifiesta desde hace poco en la política canadiense"[6]. Guy Stanley, por su parte, presentó el argumento siguiente:

> El problema ahora es que Estados Unidos fue atacado en su propio territorio y es mucho lo que está en juego. Si no deseamos que se nos imponga una estrategia estadounidense, necesitamos encontrar un contrapeso, con la misma urgencia y desde una postura fundada en nuestros puntos fuertes y en nuestras tradiciones diferentes, al igual que una gama de contribuciones concretas que podamos aportar en el contexto de un enfoque común.

---

4 *Testimonios*, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

5 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

6 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

> Creo que también sería aconsejable incluir a los mexicanos en el mismo debate y diálogo porque no sabemos exactamente qué dirección seguirán las políticas estadounidenses en un futuro próximo. Si deseamos estar en medida de fomentar o disuadir ciertas cuestiones, más vale que tengamos una contribución considerable y reconocida, un socio que nos apoye o que comparta el mismo enfoque y que sea capaz, en el contexto trilateral, de brindar una dimensión más sólida, un valor más grande del que se obtendría procediendo de manera unilateral. De otro modo, me inquietan las decisiones que los estadounidenses puedan tomar en el futuro próximo[7].

En pocas palabras, abordar las relaciones entre los países norteamericanos en un solo frente no basta. Sin embargo, la necesidad de repartir adecuadamente su acción entre varios frentes obliga a Canadá a preguntarse cómo podría gestionar de manera óptima las numerosas vías que siguen sus relaciones con sus dos socios de América del Norte. Asimismo, sería necesario examinar cuándo y cómo se podrían combinar esas acciones o incluso profundizarlas dentro de una perspectiva trilateral. Ésas son las cuestiones que el Comité examinará a continuación.

A. CONDUCCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS

Por los múltiples vínculos en materia de economía, seguridad y medio ambiente que mantenemos con Estados Unidos, la conducción de nuestras relaciones con ese país siempre ha constituido un verdadero reto en el plano de nuestra política interna y exterior.

Jon Allen, Director General
Dirección General para América del Norte, MAECI
Testimonios, Reunión No. 42, 20 de noviembre de 2001

[...] mantener una relación eficaz con Estados Unidos es el único imperativo real de la política exterior canadiense.

Denis Stairs, Universidad Dalhousie
Testimonios, Reunión Nº 45, 27 de noviembre de 2001

Los diplomáticos canadienses saben, desde hace 25 años, que no existe un método infalible para conducir las relaciones con Estados Unidos porque en el sistema político estadounidense no hay un centro único de poder[8].

Stephen Clarkson, Universidad de Toronto

Canadá necesita mejor información e iniciativas de sensibilización en Estados Unidos. Necesitamos lograr la participación de los estadounidenses en los niveles local, regional y de los estados, donde se manifiestan los intereses que orientan las políticas adoptadas por el Congreso y el gobierno federal[9].

Hon. Pierre Pettigrew, Ministro de Comercio Internacional

---

7 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

8 Extraído de un argumento desarrollado en el documento de próxima publicación: "The View from the Attic: Towards a Gated Continental Community?" (citado con permiso del autor).

9 Notas para una alocución pronunciada en el marco de la VIII ceremonia anual de entrega de galardones canado-estadounidenses a la excelencia empresarial y del foro internacional de negocios, "The Canada We Want in the North America We are Building", Toronto, 16 de octubre de 2002, disponible en el sitio Web del MAECI: www.dfait-maeci.gc.ca.

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

[...] es muy importante comprender el funcionamiento del sistema político estadounidense — quiénes detentan el poder, cómo lo obtuvieron, cómo lo conservan, quiénes son sus aliados y cuáles son los obstáculos — o si se trata de un senador no conformista que busca ser reelegido y que se las toma contra Canadá. Con esto no busco justificar el comportamiento de los estadounidenses, sino decir que Canadá necesita adoptar un enfoque mucho más pragmático en la conducción de sus relaciones transfronterizas en el futuro.

Reginald Stuart,
Universidad de Mount Saint Vincent,
Testimonios, Reunión No. 59, 26 de febrero de 2002.

Tenemos necesidad de una comunidad norteamericana. Necesitamos también interacción entre las empresas que operan en Estados Unidos y con instalaciones en ambos lados de la frontera. Asimismo, requerimos relaciones bilaterales como las que mantenemos con la Cámara de Comercio de Estados Unidos, al igual que relaciones entre nuestras cámaras locales y las cámaras estadounidenses fronterizas.[..] Necesitamos también relaciones entre nuestros parlamentarios y los legisladores estadounidenses; entre provincias y estados, entre nuestros sindicatos y demás organismos. Realmente debemos adoptar un enfoque común en varios frentes y repetir los mismos mensajes en el lenguaje de Washington. Debemos preguntarnos continuamente si estamos dando en el blanco, pues no siempre es el caso. Necesitamos hacer comprender a nuestros amigos estadounidenses que las relaciones que mantenemos con ellos son importantes y que sirven a los intereses de ambos países. Muchos estadounidenses no saben que Canadá es el principal socio comercial de 38 de sus 50 estados. ¿Estamos sacando verdadero partido a ese hecho? Debemos revisar en su totalidad nuestra estrategia de comunicación con Estados Unidos.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

¿Cuál es la mejor manera de hacerse entender? No tengo una respuesta simple a esa interrogante, pero estoy seguro de que Canadá no logrará difundir su mensaje de manera óptima si simplemente se limita a mantener vínculos con un puñado de personas en el poder ejecutivo. No logrará verdaderos avances actuando sólo a nivel de sus embajadas. [Canadá] no hará progresos reales mientras no haya establecido canales de comunicación y enlaces con los miembros de la Cámara y del Senado.

Isaiah A. Litvak,
Universidad Florida Atlantic,
Testimonios, Reunión N° 87, 4 de junio de 2002.

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

[...] es muy importante comprender el funcionamiento del sistema político estadounidense — quiénes detentan el poder, cómo lo obtuvieron, cómo lo conservan, quiénes son sus aliados y cuáles son los obstáculos — o si se trata de un senador no conformista que busca ser reelegido y que se las toma contra Canadá. Con esto no busco justificar el comportamiento de los estadounidenses, sino decir que Canadá necesita adoptar un enfoque mucho más pragmático en la conducción de sus relaciones transfronterizas en el futuro.

Reginald Stuart,
Universidad de Mount Saint Vincent,
Testimonios, Reunión No. 59, 26 de febrero de 2002.

Tenemos necesidad de una comunidad norteamericana. Necesitamos también interacción entre las empresas que operan en Estados Unidos y con instalaciones en ambos lados de la frontera. Asimismo, requerimos relaciones bilaterales como las que mantenemos con la Cámara de Comercio de Estados Unidos, al igual que relaciones entre nuestras cámaras locales y las cámaras estadounidenses fronterizas.[..] Necesitamos también relaciones entre nuestros parlamentarios y los legisladores estadounidenses; entre provincias y estados, entre nuestros sindicatos y demás organismos. Realmente debemos adoptar un enfoque común en varios frentes y repetir los mismos mensajes en el lenguaje de Washington. Debemos preguntarnos continuamente si estamos dando en el blanco, pues no siempre es el caso. Necesitamos hacer comprender a nuestros amigos estadounidenses que las relaciones que mantenemos con ellos son importantes y que sirven a los intereses de ambos países. Muchos estadounidenses no saben que Canadá es el principal socio comercial de 38 de sus 50 estados. ¿Estamos sacando verdadero partido a ese hecho? Debemos revisar en su totalidad nuestra estrategia de comunicación con Estados Unidos.

Robert Keyes, Cámara de Comercio de Canadá,
Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

¿Cuál es la mejor manera de hacerse entender? No tengo una respuesta simple a esa interrogante, pero estoy seguro de que Canadá no logrará difundir su mensaje de manera óptima si simplemente se limita a mantener vínculos con un puñado de personas en el poder ejecutivo. No logrará verdaderos avances actuando sólo a nivel de sus embajadas. [Canadá] no hará progresos reales mientras no haya establecido canales de comunicación y enlaces con los miembros de la Cámara y del Senado.

Isaiah A. Litvak,
Universidad Florida Atlantic,
Testimonios, Reunión N° 87, 4 de junio de 2002.

Con frecuencia, encontramos a nuestros mejores aliados entre los estadounidenses. Ésa es otra característica de la relación entre Canadá y Estados Unidos. Actualmente, en la disputa por la madera blanda de construcción, nuestros mejores aliados son los consumidores estadounidenses, que son mucho más numerosos que las empresas estadounidenses que impugnan nuestro sistema de exportación. Los constructores de viviendas en Estados Unidos prefieren comprar madera canadiense a precio módico. Eso es algo que los embajadores han mencionado con frecuencia. Lo escuché decir a Raymond Chrétien hace unos años. Cuando organicemos una iniciativa para presionar por nuestros intereses, cuando necesitemos abordar o promover una cuestión o bien defender un argumento, especialmente ante el Congreso, será necesario organizar grupos de presión al interior de Estados Unidos para promover nuestras ideas, especialmente ante el Congreso, que está conformado por representantes electos muy sensibles a la voluntad de sus votantes o habitantes de lo que llaman distrito electoral. Por lo tanto, con frecuencia nuestros mejores aliados se encuentran al interior de la población estadounidense.

Louis Balthazar, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

No es que Canadá vaya a tener el mismo poder [...] que Estados Unidos, pero la cuestión es saber cómo proceder para ser tomados en serio, cómo hacerse escuchar cuando se tiene algo importante que decir [...] Creo que Canadá tiene que tratar de ejercer una influencia. Pero creo que esa influencia a menudo tiene más peso cuando refleja una actitud que manifiesta un deseo de ayudar en vez de ser una simple postura purista de crítica que proviene del exterior. Por lo tanto, creo que el grado de influencia se refuerza cuando se formulan críticas independientes que muestran que se es, en cierta forma, una oposición leal y no simplemente una oposición.

Joseph Nye, Kennedy School of Government, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión No. 74, 2 de mayo de 2002.

Tradicionalmente, los observadores de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos estiman que, para llevar a buen término una iniciativa canado-estadounidense, es necesario anunciarla con bombos y platillos en Washington y de manera muy discreta en Ottawa. Dicho de otro modo, la discreción se impone en Ottawa y Canadá por las susceptibilidades de la opinión pública, pero en Estados Unidos sucede lo contrario. Pienso que aunque esa situación no ha cambiado en Estados Unidos, hoy en día se exagera el temor de que los canadienses vayan a reaccionar de manera adversa a una iniciativa canado-estadounidense.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión No. 55, 5 de febrero de 2002.

5.2 Mejoramiento de la conducción de la relación entre Canadá y Estados Unidos

En el curso de la larga y compleja historia de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, Canadá se ha visto siempre obligado a tomar en consideración el poder obviamente superior de su vecino más próximo y a elaborar estrategias diplomáticas para conducir de la manera más eficaz su relación internacional más importante[10]. Los capítulos precedentes incluyeron recomendaciones para ciertas facetas de las relaciones bilaterales entre ambos países. Sin embargo, es igualmente importante responder a la pregunta más general de cuál es la mejor manera de conducir nuestra intensa y fluctuante

[10] Un útil análisis histórico de los enfoques adoptados por Canadá para conducir su relación con Estados Unidos es el elaborado por Allan Smith en "Doing the Continental: Conceptualizations of the Canadian-American Relationship in the Long Twentieth Century," *Canadian-American Public Policy*, N° 44, diciembre de 2000.

Con frecuencia, encontramos a nuestros mejores aliados entre los estadounidenses. Ésa es otra característica de la relación entre Canadá y Estados Unidos. Actualmente, en la disputa por la madera blanda de construcción, nuestros mejores aliados son los consumidores estadounidenses, que son mucho más numerosos que las empresas estadounidenses que impugnan nuestro sistema de exportación. Los constructores de viviendas en Estados Unidos prefieren comprar madera canadiense a precio módico. Eso es algo que los embajadores han mencionado con frecuencia. Lo escuché decir a Raymond Chrétien hace unos años. Cuando organicemos una iniciativa para presionar por nuestros intereses, cuando necesitemos abordar o promover una cuestión o bien defender un argumento, especialmente ante el Congreso, será necesario organizar grupos de presión al interior de Estados Unidos para promover nuestras ideas, especialmente ante el Congreso, que está conformado por representantes electos muy sensibles a la voluntad de sus votantes o habitantes de lo que llaman distrito electoral. Por lo tanto, con frecuencia nuestros mejores aliados se encuentran al interior de la población estadounidense.

Louis Balthazar, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

No es que Canadá vaya a tener el mismo poder [...] que Estados Unidos, pero la cuestión es saber cómo proceder para ser tomados en serio, cómo hacerse escuchar cuando se tiene algo importante que decir [...] Creo que Canadá tiene que tratar de ejercer una influencia. Pero creo que esa influencia a menudo tiene más peso cuando refleja una actitud que manifiesta un deseo de ayudar en vez de ser una simple postura purista de crítica que proviene del exterior. Por lo tanto, creo que el grado de influencia se refuerza cuando se formulan críticas independientes que muestran que se es, en cierta forma, una oposición leal y no simplemente una oposición.

Joseph Nye, Kennedy School of Government, Universidad Harvard,
Testimonios, Reunión No. 74, 2 de mayo de 2002.

Tradicionalmente, los observadores de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos estiman que, para llevar a buen término una iniciativa canado-estadounidense, es necesario anunciarla con bombos y platillos en Washington y de manera muy discreta en Ottawa. Dicho de otro modo, la discreción se impone en Ottawa y Canadá por las susceptibilidades de la opinión pública, pero en Estados Unidos sucede lo contrario. Pienso que aunque esa situación no ha cambiado en Estados Unidos, hoy en día se exagera el temor de que los canadienses vayan a reaccionar de manera adversa a una iniciativa canado-estadounidense.

Michael Hart, Universidad de Carleton,
Testimonios, Reunión No. 55, 5 de febrero de 2002.

5.2 Mejoramiento de la conducción de la relación entre Canadá y Estados Unidos

En el curso de la larga y compleja historia de las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, Canadá se ha visto siempre obligado a tomar en consideración el poder obviamente superior de su vecino más próximo y a elaborar estrategias diplomáticas para conducir de la manera más eficaz su relación internacional más importante[10]. Los capítulos precedentes incluyeron recomendaciones para ciertas facetas de las relaciones bilaterales entre ambos países. Sin embargo, es igualmente importante responder a la pregunta más general de cuál es la mejor manera de conducir nuestra intensa y fluctuante

[10] Un útil análisis histórico de los enfoques adoptados por Canadá para conducir su relación con Estados Unidos es el elaborado por Allan Smith en "Doing the Continental: Conceptualizations of the Canadian-American Relationship in the Long Twentieth Century," *Canadian-American Public Policy*, N° 44, diciembre de 2000.

relación con Estados Unidos para asegurar que el gobierno estadounidense reciba de Canadá un mensaje contundente, claro y coherente de manera cotidiana y también en circunstancias excepcionales, como cuando tratamos de resolver una diferencia comercial o de hacer avanzar iniciativas canadienses.

Debido a que numerosos testimonios mencionaron sobre todo temas de esa segunda categoría, que llaman la atención de los altos círculos, muchos testimonios se concentraron en las ventajas relativas de los "grandes conceptos" por oposición a abordar por etapas esas cuestiones con Estados Unidos. Sin embargo, aunque la estrategia adoptada en cada caso depende de la cuestión tratada, los mecanismos para elaborar una postura general que permita a Canadá comunicar mensajes contundentes y uniformes a diversos puntos de Estados Unidos son los mismos y plantean un desafío similar. Como advirtió Michael Hart:

> Para llevar a buen término las iniciativas bilaterales, es crucial captar [...] las diferencias fundamentales entre ambos países en términos de instituciones políticas y filosofías. La experiencia de la aplicación del ALC, del *Acuerdo sobre lluvias ácidas* y demás iniciativas similares son indicio de que las iniciativas canadienses bien elaboradas y conducidas pueden tener éxito, pero que no se logran ni en silencio ni con rapidez. Requieren que los grupos de intereses tanto públicos como privados ejerzan una presión en todos los terrenos, que obtengan el apoyo pleno del Presidente, los principales integrantes de su Gabinete y los líderes de la Cámara y del Senado, cuyo apoyo requiere una larga maduración. Toda iniciativa que carezca de ese tipo de apoyo estará condenada al fracaso[11].

Denis Stairs señaló al Comité que, por lo general, Canadá ha recurrido a una combinación de macro y micro estrategias "[...] para tratar de nivelar las reglas de juego con Estados Unidos, por lo menos en cierta medida". Las macro estrategias intentaron diversificar nuestras relaciones económicas y demás relaciones con el extranjero, al igual que incluir un nivel máximo de negociación en el plan multilateral. El Dr. Stairs afirmó que esas estrategias ya no son tan eficaces como en el pasado, señalando que "las micro estrategias buscaron ante todo detener la intensificación política del conjunto de las relaciones e incluyeron varias técnicas probadas [...]", a saber: evitar abordar cuestiones vinculándolas con otras a las cuales no estén ligadas de entrada; recurrir a la diplomacia discreta cuando resulte práctico; establecer instituciones bilaterales regidas por normas; concertar el desacuerdo en ciertas cuestiones (tales como la soberanía de las aguas árticas) y ejercer presión ante el Congreso y la población de Estados Unidos. Agregó que, aunque dichas estrategias continúan siendo muy importantes, "[...] necesitamos reconocer que, por lo general, no serán eficaces en los casos en que los estadounidenses crean que sus intereses fundamentales de seguridad nacional estén en juego"[12].

A lo largo de los decenios, algunos enfoques han resultado más prácticos que otros y hemos identificado varios que son especialmente importantes para la conducción de una relación que siempre constituirá un reto debido a la disparidad de poder entre

---

11 Michael Hart, *Informe*, 5 de febrero de 2002.

12 *Testimonios*, Reunión N° 45, 27 de noviembre de 2001.

Canadá y Estados Unidos. Debido a esa disparidad, muchos han alegado que por lo general, es mejor para Canadá que las iniciativas en el marco de nuestras relaciones bilaterales surjan de Canadá y no de Estados Unidos[13]. Por último, aunque establecer una correlación directa entre cuestiones como el gasto militar de Canadá y la credibilidad que tiene en Washington no es tan fácil como se cree, aplicar las recomendaciones contenidas en el presente informe contribuirá a incrementar la credibilidad canadiense en la capital estadounidense.

1. Necesidad de mejor comprensión por parte de ambos países

Dada la profundidad y complejidad de nuestras relaciones en constante evolución con Estados Unidos, los testimonios coincidieron en lo siguiente: para que Canadá pueda emitir mensajes claros de máxima contundencia en Estados Unidos, es imprescindible que exista una comprensión mutua entre ambos países en tres planos como mínimo.

Primero, es necesario comprender el sistema político estadounidense, empezando por el hecho de que "la política [estadounidense] es siempre local" debido a la competencia por captar la atención que existe entre los múltiples intereses locales y el papel fundamental que desempeña el Congreso estadounidense. Aunque se expresaba en términos más generales, James Laxer, experto en ciencias políticas de la Universidad de York, estaba en lo correcto cuando dijo en 2000 que "comprender a Estados Unidos se ha convertido en una cuestión primordial, probablemente en la cuestión más importante para Canadá"[14].

Reginald Stuart recomendó al Comité que Canadá considere prioritaria la actividad siguiente:

> [...] familiarizarse con la naturaleza del proceso político estadounidense y sensibilizar a los estadounidenses sobre el proceso político de Canadá. Los canadienses que tienen tratos con los estadounidenses deben comprender cómo funcionan los sistemas estadounidenses; la separación de poderes que sin embargo comparten ciertas esferas; la función de los comités, presidentes, miembros y personal del Congreso. Demasiados canadienses que deberían estar perfectamente familiarizados con el sistema estadounidense ignoran las diferencias entre nuestros respectivos sistemas políticos y probablemente suceda lo mismo con los estadounidenses[15].

En segundo lugar — incluso reconociendo el punto mencionado por Andrew Cohen de que "Estados Unidos no discrimina contra Canadá, sabe tan poco sobre los

---

13 Fen Osler Hampson, Norman Hillmer y Maureen Appel Molot en "The Return to Continentalism in Canadian Foreign Policy," publicado en *The Axworthy Legacy: Canada Among Nations 2001*, Don Mills, Oxford University Press, 2001, págs. 11 y 12.

14 James Laxer en *Stalking the Elephant: My Discovery of America*, Toronto, Ed. Viking, 2000, pág. 13.

15 "Recomendaciones al Comité", *Informe*, Halifax, Reunión N° 59, 26 de febrero de 2002.

demás países como sobre Canadá"[16] — es importante asegurar que los responsables de la toma de decisiones en Estados Unidos tengan una comprensión objetiva de la postura adoptada por Canadá en ciertas cuestiones y, más importante aún, de Canadá mismo. Ante todo, los políticos estadounidenses deberían estar conscientes de la importancia económica que tiene Canadá para el conjunto de Estados Unidos, al igual que para casi tres docenas de estados y miles de empresas de la unión estadounidense. De igual manera, deberían comprender la función que Canadá desempeña en el ámbito internacional, sobre todo su capacidad para utilizar canales que a veces no están disponibles para Estados Unidos.

Desde una óptica más amplia, es importante que los canadienses sepan lo que quieren obtener de Estados Unidos — o, como Denis Stairs lo expresa con más precisión, "qué cosa desean que actualmente los estadounidenses les estén impidiendo obtener"[17]. Dados el profesionalismo y competencia de los diplomáticos y funcionarios canadienses, tal vez sea relativamente sencillo decidir lo que deseamos en ciertos ámbitos comerciales y otras cuestiones; pero aunque la respuesta final a la pregunta en sentido más amplio resulte inalcanzable, éste es un caso en el cual el proceso de búsqueda de una respuesta sincera es tan importante como la respuesta misma.

2. Incrementar el personal diplomático y expandir su campo de acción

Los canadienses más directamente dedicados a difundir los mensajes de Canadá y a defender sus intereses en Estados Unidos son nuestros diplomáticos de carrera. El Director Ejecutivo de FOCAL, Don Mackay, indicó al Comité que, por su gran competencia, nuestros diplomáticos – especialmente nuestros embajadores en Washington – son muy eficaces.

> [...] la Embajada de Canadá en Washington siempre ha estado dirigida por un responsable de muy alto nivel. Ya sea bajo la dirección de Derek Burney, de Raymond Chrétien [...] o del actual Embajador, Michael Kergin – todos funcionarios de muy alta categoría – esa embajada se concentra en un sólo objetivo: asegurar que todo funcionario importante del gobierno de Estados Unidos acepte la llamada telefónica del embajador canadiense. No creo que el acceso haya sido nunca un problema, porque en mi experiencia, los presidentes y todos los demás funcionarios aceptan las llamadas telefónicas del embajador canadiense de turno[18].

Sin embargo, aunque los diplomáticos de Canadá – al igual que su personal militar – son de gran profesionalismo, se encuentran agobiados de trabajo por una insuficiencia de fondos. Según afirmó Tom Axworthy:

---

16 Andrew Cohen en "Canadian–American Relations: Does Canada Matter in Washington? Does it Matter if Canada Doesn't Matter?", en Canada Among Nations 2002, pág. 44.

17 *Testimonios*, Reunión N° 45, 27 de noviembre de 2001.

18 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

> Hay mucha buena voluntad por parte de Estados Unidos hacia Canadá, pero se requiere una cantidad fenomenal de trabajo para penetrar su burocracia, hacerse visibles en el radar del Congreso o lograr que nuestras llamadas telefónicas sean aceptadas por la Casa Blanca. De hecho, no basta ejercer presión ante los senadores, diputados de la Cámara o miembros del personal de la Casa Blanca: el personal de las decenas de comités de la Cámara, del Senado y de los mismos políticos constituye también una barrera que no se puede descuidar. Washington es una vorágine de actividad [...] el embajador canadiense necesita ejercer influencia no sólo sobre un reducido grupo de individuos, sino sobre cientos de personas, porque el gobierno estadounidense es un organismo de numerosas ramificaciones.

El Dr. Axworthy comparó también la representación diplomática de Canadá en Estados Unidos con la de México en los términos siguientes: "En nuestra misión más importante en el extranjero, [es decir] Washington, [...] el personal de Canadá se queda corto comparado con el de México. México tiene consulados en decenas de ciudades estadounidenses y el Embajador de México en Washington tiene prácticamente rango ministerial. En contraste, Canadá tiene pocas misiones en las principales ciudades de Estados Unidos y un personal sobrecargado de trabajo en Washington"[19].

De igual manera, en fecha reciente Stephen Clarkson se quejó de que una combinación de insuficiencia de fondos para la diplomacia canadiense y un cambio del contexto imperante en Washington se tradujeron en que "[...] Ottawa se vea forzada a depender de su personal agobiado de trabajo en Washington, que aplica las técnicas puntuales y correctivas de gestión de crisis que perfeccionó antes de la instauración del libre comercio, cuando los intereses canadienses eran menos vulnerables a los cambios de humor del Congreso o de las tácticas de la Casa Blanca"[20].

En una alocución reciente ante el Canadian-American Business Council, el Ministro de Comercio Internacional, Pierre Pettigrew, pareció reconocer que Canadá probablemente no cuenta con una representación suficiente en Washington y en el resto de Estados Unidos, cuando propuso "emprender iniciativas más inteligentes de sensibilización y representación en Estados Unidos [...] para garantizar y mejorar nuestro acceso y defender nuestros intereses". Agregó que "necesitamos oficinas que se encarguen de fomentar el comercio, de buscar inversiones y tecnologías, de defender los intereses de los ministerios federales, las provincias y el sector privado de Canadá"[21].

El Comité ya ha señalado la necesidad de asignar mayores recursos a la diplomacia canadiense. Dicho requisito es especialmente necesario para los diplomáticos canadienses en Estados Unidos. Aunque la representación de Canadá en Washington continúa siendo de importancia crucial, el Comité considera igualmente necesario

---

19 Thomas S. Axworthy en "A Choice, Not an Echo: Sharing North America with the Hyperpower", documento presentado ante la conferencia sobre la búsqueda de un nuevo liberalismo que se celebró en Toronto del 27 al 29 de septiembre de 2002, pág. 7.

20 Stephen Clarkson en "Don't Give it Away, Mr. Chrétien, Protect it", publicado en The *Globe and Mail*, 9 de agosto de 2002.

21 Notas para una alocución, *op. cit.*, 16 de octubre de 2002.

incrementar el número de consulados canadienses en el conjunto del territorio estadounidense, cuyo número fue reducido hace varios años para combatir el déficit.

3. Concentrar la atención en el Congreso

Aunque todos los gobiernos modernos son complejos, el sistema político estadounidense fue diseñado hace más de 200 años precisamente con ese objetivo, a fin de dividir el poder de manera que se asegurara la existencia de controles y contrapesos. Según Stephen Blank, catedrático estadounidense, "los estadounidenses son individuos difíciles. Su régimen político es complejo. Basta mirar la serie televisiva *West Wing* para darse una idea cabal sobre el funcionamiento del régimen estadounidense. ¿Que si es posible ganar victorias parciales? Sí, pero a condición de obrar al unísono y en el marco de una estrategia coordinada"[22].

Michael Hart, sin embargo, hizo la advertencia siguiente:

> [...] En Washington, las cosas no funcionan igual que en Canadá. En Canadá, estamos acostumbrados a un gobierno en el cual el poder dimana del centro y se difunde hacia las instancias subordinadas a partir de ese centro. En Washington, sucede exactamente lo opuesto. El poder proviene de la base y se concentra progresivamente en el centro[23].

El Presidente es, sin duda, la persona con mayor poder en Washington y es importante mantener relaciones eficaces con el poder ejecutivo. Afortunadamente, como señaló Denis Stairs, por lo general "podemos satisfacer al poder ejecutivo estadounidense mediante la aplicación de una cooperación cotidiana sólida [...]"[24].

El Congreso es una cuestión aparte. En cuanto institución, el Congreso no sólo es mucho más complejo sino probablemente tenga mayor importancia para los canadienses que el Presidente. En junio de 2002, el Comité preguntó a Alexander Lofthouse, de la Cámara de Comercio de Canadá, si el hecho de que un partido controlara la Casa Blanca en vez del otro tenía repercusiones sobre las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. El Sr. Lofthouse respondió que "[...] gran parte del programa político está dirigida por el Congreso. Incluso en áreas que incumben claramente al poder ejecutivo, como por ejemplo la política comercial, con frecuencia el Congreso es el que dicta lo que hará la Casa Blanca. Ésa es la realidad, independientemente de que un solo partido controle el poder ejecutivo y el poder legislativo, o de que esos poderes estén divididos"[25].

---

22 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

23 *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

24 *Testimonios*, Reunión N° 45, 27 de noviembre de 2001.

25 *Testimonios*, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002. En su informe de octubre de 2002, titulado *A Nation in Peril: The Decline of the Canadian Forces*, la Conferencia de Asociaciones de Defensa argumenta que "Estados Unidos basa sus políticas comerciales en el *equilibrio* " y que "en última instancia, el árbitro de las cuestiones de comercio es la Casa Blanca". En el mejor de los casos, esas dos afirmaciones son debatibles y prueban que Canadá necesita comprender mejor el sistema político estadounidense.

Puede resultar exasperante tratar con los representantes y senadores estadounidenses, tanto por el verdadero poder que detentan como por el hecho de que se encuentran obligados a permanecer en campaña prácticamente de manera continua, lo cual privilegia los intereses locales. Sin duda, el personal de Canadá y otros países ha repetido la afirmación de Tip O'Neil, antiguo presidente de la Cámara de Representantes estadounidense, quien dijo que "la política es siempre local". En ningún otro lugar es más cierto que en Estados Unidos. Como Isaiah Litvak dijo al Comité:

> Aunque Estados Unidos sea una potencia económica y política mundial, su política se realiza a nivel local. Por lo tanto, si se toma como ejemplo a la Cámara de Representantes o incluso al Senado, que está integrado por algunos de los estadistas más destacados de Estados Unidos, la política continúa teniendo un cariz local.
>
> No necesito detenerme [...] en la cuestión de la separación de poderes. El problema son las elecciones. Los intereses locales son los que cuentan en ese momento. Con bastante frecuencia, los intereses locales predominan sobre lo que, en nuestra opinión, deberían ser los intereses nacionales de Estados Unidos[26].

Ese aspecto tiene profundas repercusiones para Canadá. Como escribió Allan Gotlieb, ex embajador de Canadá en Estados Unidos: "En Washington [...] una potencia extranjera no es más que un interés especial más y, de hecho, tampoco es un interés tan especial que se diga. El gobierno extranjero debe comprender claramente que se encuentra en una posición gravemente desfavorable respecto a otros intereses especiales, por la simple razón de que los intereses extranjeros no tienen ni senadores, ni congresistas, ni miembros del personal político que los representen a la mesa de negociaciones. No tienen ni voto ni comités de acción política"[27]. Por esa razón, sobre todo, cierto número de testimonios señalaron la dificultad que hay en hacerse notar en Estados Unidos, mientras que otros coincidieron con Stephen Clarkson en que "mientras menos piensen en nosotros los estadounidenses, mejor para nosotros [...] En mi opinión, es mejor que los estadounidenses ignoren algunas cosas que nos diferencian en vez de estar excesivamente conscientes de esas diferencias"[28].

4. Forjar coaliciones

La labor de los diplomáticos canadienses que realizan sus funciones en Estados Unidos ha cambiado en las últimas dos décadas, pues han ampliado su mira para incluir

---

26 *Testimonios*, Reunión N° 87, 4 de junio de 2002.

27 Citado en *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

28 *Témoignages*, réunion N° 77, 7 mai 2002.

al Congreso y al poder ejecutivo[29]. Aunque sea crucial que su campo de acción sea tan extenso, no siempre es suficiente. Como Stephen Blank destacara hace algunos años:

> [...] los embajadores canadienses en Washington sólo tenían contacto con el poder ejecutivo; jamás con el Capitolio, porque lo consideraban fuera de lugar. Más tarde, después de los embajadores Gotlieb y Chrétien, los canadienses descubrieron el Capitolio.
>
> Permítanme mencionarles que lo que queda por descubrir es el resto del país [...] La realidad es que el proceso político estadounidense es largo, local y permeable, pero es necesario hacer un esfuerzo para participar en el proceso.

El Dr. Blank concentró su atención sobre todo en los Estados fronterizos de la unión estadounidense que tienen un interés natural por Canadá debido a sus vínculos comerciales y a la estrecha relación que ya sostienen con los canadienses. Según afirmó:

> [los canadienses] no invierten el tiempo necesario para establecer las redes y coaliciones que necesitan para tener influencia sobre Estados Unidos. La imagen de que Canadá es un participante secundario y el consecuente trato que recibe como tal es atribuible tanto a los mismos canadienses como a otros países [...] Canadá no es un país ni pequeño ni irrelevante, pero debe participar en un proceso complejo de elaboración de políticas[30].

En Calgary, Don Barry advirtió sin embargo que no será sencillo formar esas coaliciones, por las razones siguientes:

> [...] un problema en el trato con los estadounidenses es que no existen grupos de intereses canadienses propiamente dichos en Estados Unidos. Nuestra influencia es de índole sectorial y regional, lo cual nos impone un enfoque determinado. Debido a esa influencia sectorial o regional, las percepciones estadounidenses sobre Canadá raramente se concentran a nivel nacional. De hecho, ciertos presidentes describieron a Japón como el principal socio comercial de Estados Unidos. Eso mismo hicieron Reagan y Nixon. A ellos se suma Condoleezza Rice, asesora del presidente en materia de seguridad nacional, quien ignoraba que Canadá fuese el principal socio comercial de Estados Unidos.
>
> El tipo de diplomacia que ejercemos nos es impuesta por la naturaleza de nuestra influencia ante Estados Unidos. Nos vemos prácticamente obligados a recomenzar desde cero cada vez que se plantea un problema, porque

---

29 Hace algunas décadas, los diplomáticos canadienses sólo tenían contacto con el Departamento de Estado. Como Lester Pearson observó en tono irónico en 1964: "Fui diplomático de carrera y ocupé el puesto de embajador en Washington. En ese entonces, el Departamento de Estado no me permitía establecer contacto con los miembros del Congreso. Sin duda tenían razón, porque si los diplomáticos hubieran empezado a establecer vínculos demasiado estrechos con los miembros del Congreso, ello seguramente no habría tenido tanta repercusión sobre el Congreso, pero me pregunto cuáles hubieran sido las consecuencias para los diplomáticos y el Departamento de Estado [...]". Citado en *Canadian-American Summit Diplomacy 1923.1973: Selected Speeches and Documents*, obra publicada bajo la dirección de Roger Frank Swanson por McClelland and Stewart, 1975, pág. 230.

30 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

necesitamos encontrar aliados adecuados para cada cuestión. No se puede contar siempre son el apoyo del mismo grupo[31].

El Dr. Litvak declaró que cultivar alianzas con los miembros del Congreso, los Estados y los poderes locales en Estados Unidos debería formar parte integrante de una estrategia canadiense preventiva orientada a "lograr verdaderos avances" en cuestiones de interés regional y nacional:

> [Canadá] no logrará difundir su mensaje de manera óptima si simplemente se limita a mantener vínculos con un puñado de personas en el poder ejecutivo. No logrará verdaderos avances actuando sólo a nivel de sus embajadas. [Canadá] no hará progresos reales mientras no haya establecido canales de comunicación y enlaces con los miembros de la Cámara y del Senado. Algo que considero muy positivo es que, en 2002, se incrementó la frecuencia de los encuentros entre los dirigentes de los gobiernos provinciales con sus homólogos estadounidenses [...] Según veo, la mejor manera de sensibilizar a las personas que luego dirán algo de peso en Washington y que difundirán el punto de vista de Canadá es mediante alianzas y asociaciones más sólidas a nivel local. Por lo tanto, es necesario actuar en el ámbito regional, pero sin excluir por ello a los intereses nacionales[32].

5. Coordinar contactos múltiples

Aunque los diplomáticos canadienses continúan siendo "la primera línea" en las relaciones con Estados Unidos, ninguna vía aislada de comunicación puede ser eficaz en una relación tan compleja. Por ello, el Gobierno debe incrementar su cooperación con las empresas privadas canadienses y demás grupos, incluyendo a las empresas surgidas de los vínculos entre los sectores público y privado, al igual que con las agrupaciones estadounidenses de intereses similares. Asimismo, tal vez resulte conveniente que apoye directamente a determinadas asociaciones industriales de Canadá en sectores clave. Es posible que Canadá también necesite apoyar mejor a sus propios organismos industriales, a fin de hacerlos más competitivos frente a los grupos de presión de Estados Unidos. Por ejemplo, en el ámbito de la agricultura, Larry Hill, de la Junta Canadiense del Trigo, destacó la organización extremadamente sofisticada de los intereses agrícolas estadounidenses:

> [...] el gobierno estadounidense subsidia a las asociaciones que defienden los intereses de los agricultores, lo cual les permite contratar a profesionales de alto calibre. [...] Cuentan con organismos tales como: *National Association of Wheat Growers*, *U.S. Wheat Associates* y *Wheat Export Trade Education Committee*. Todos esos grupos son muy sofisticados, tienen representantes en Washington y están parcialmente financiados por el gobierno estadounidense. De modo que, en los hechos, el gobierno subvenciona a los grupos de presión con fondos de los contribuyentes[33].

---

31 *Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002.

32 *Testimonios*, Reunión N° 87, 4 de junio de 2002.

33 *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

Además de dichas asociaciones, las provincias son otro elemento clave para forjar coaliciones y difundir mensajes coherentes en Estados Unidos. Al respecto, el Dr. Litvak, catedrático canadiense que actualmente reside en Estados Unidos, hizo la declaración siguiente al Comité:

> La mejor manera de sensibilizar a quienes luego dirán algo de peso en Washington y que difundirán el punto de vista de Canadá [...] es por medio de alianzas y asociaciones más sólidas a nivel local. Por lo tanto, es necesario actuar en el ámbito regional, pero sin excluir por ello a los intereses nacionales [...]
>
> Considero que es importante trabajar con los gobiernos provinciales y reconocer que pueden contribuir de manera importante a reforzar los lazos comerciales [...] Mientras mayor dependencia mutua exista entre las provincias y los estados, mayor fuerza tendrá la voz de Canadá en Washington[34].

Aunque está claro que el gobierno federal y las provincias no siempre estarán de acuerdo en todas las cuestiones, enviar mensajes inequívocos tiene tantas ventajas que deberían esforzarse por coordinar mejor sus respectivas iniciativas.

6. Incrementar los contactos entre los legisladores

Los encuentros entre los parlamentarios canadienses y sus homólogos estadounidenses constituyen una vía de comunicación sin par. Según Jayson Myers, de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores: "[...] una relación estrecha entre los responsables de políticas de Canadá y Estados Unidos, al igual que la búsqueda de aliados para los intereses canadienses en Estados Unidos y entre otros socios comerciales influyentes, son más importantes que nunca para definir nuestra política hacia Estados Unidos"[35].

Desde hace décadas existe un grupo interparlamentario canado-estadounidense. En los últimos años ha empezado a ir más allá de la fórmula tradicional de celebrar una reunión anual para abordar las cuestiones primordiales con mayor detenimiento. Más adelante en el presente capítulo, el Comité sugerirá la posibilidad de crear un grupo interparlamentario trilateral que incluya a México. Sin embargo, es posible hacer innovaciones incluso en el marco del grupo bilateral actualmente existente. Por ejemplo, los ministros canadienses podrían, en casos excepcionales, integrar las delegaciones, a fin de ayudarles a presentar sus posturas ante legisladores estadounidenses clave y a sensibilizar a estos últimos.

De manera más general, Denis Stairs sugirió lo siguiente:

> [...] el objetivo primordial de los parlamentarios canadienses sería tratar de interceder ante los miembros del Congreso para aclarar los malentendidos que tengan sobre Canadá y mejorar la comunicación oficiosa en toda la extensión

---

34 *Testimonios*, Reunión N° 87, 4 de junio de 2002.

35 *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

> posible, de modo que un congresista que se sienta desconcertado ante una política canadiense pueda llamar directamente a uno de sus homólogos canadienses para que le aclare las cuestiones que requiera y demás. Puede que eso les parezca insignificante, pero no creo que se pueda esperar más de una relación directa entre los miembros del Congreso y los parlamentarios. Por otra parte, una relación semejante podría ser muy interesante y, si ustedes desean fomentar ese tipo de contacto, ciertamente los insto a proceder de esa manera en toda la medida de sus posibilidades[36].

El Dr. Andrew Cooper, de la Universidad de Waterloo, presentó al Comité la sugerencia siguiente:

> [...] acudir a organismos tales como [...] el *Center for Strategic and International Studies* o el *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, porque ello les permitirá ganar acceso a una amplia variedad de contactos. La otra sugerencia es hacer giras. Hasta Jesse Helms fue a México con un comité. ¿Por qué no llamar la atención de diferentes maneras estableciendo determinados vínculos? Aunque esa estrategia tiene sus riesgos, también crea simultáneamente oportunidades. Es un concepto antiguo de la política extranjera canadiense, que data de principios de la década de 1980 y las cuestiones energéticas y las relaciones norte-sur, pero que todavía podría tener relevancia[37].

El Comité acepta ese reto. De hecho, ya ha participado en la primera reunión conjunta de los comités canadiense y mexicano de asuntos exteriores en el marco del presente estudio; asimismo, anticipa repetir la experiencia en el caso de los comités mexicano y estadounidense correspondientes.

7. Informar para asegurar la difusión eficaz de los mensajes de Canadá

En la gestión de la relación bilateral entre los dos países, un elemento importante es proporcionar información que permita a los canadienses comprender mejor a Estados Unidos y las políticas estadounidenses y, más importante aún, asegurar que los estadounidenses comprendan a Canadá. Varios testimonios mencionaron que ciertos comentaristas estadounidenses creían que los terroristas que perpetraron los atentados del 11 de septiembre venían de Canadá. Asimismo, destacaron – como prueba de los estereotipos que son difundidos en Estados Unidos y la ignorancia sobre la realidad canadiense que predomina entre la población estadounidense – que la popular serie televisiva *West Wing* mencionaba a terroristas que cruzaban una frontera inexistente entre la provincia de Ontario y el estado de Vermont. Aunque la visita personal del Viceprimer Ministro Manley a la Senadora Clinton haya sido indudablemente útil, probablemente también sea necesario elaborar una estrategia algo más vasta.

El Comité oyó en repetidas ocasiones la opinión de que se necesita promover mejor los intereses comerciales de Canadá para prevenir o resolver diferencias comerciales tales como la madera blanda de construcción. Varios testimonios sostuvieron

---

36 *Testimonios*, Reunión N° 45, 27 de noviembre de 2001.

37 *Ibid.*

que para lograr ese último punto será necesario intervenir más allá de las vías diplomáticas de Washington y dirigirse directamente a los consumidores y asociaciones industriales de Estados Unidos. Como observó Gordon Gibson, "Washington tiende a ser una ciudad más favorable a los intereses de los productores que a los intereses de los consumidores. Si fuera una ciudad favorable a los consumidores, los obvios intereses del consumidor estadounidense en la cuestión de la madera blanda de construcción ya hubieran resuelto ese problema"[38].

Ciertos testimonios sugirieron por lo tanto iniciar una campaña informativa en Estados Unidos. Según afirmó Denis Stairs:

> [...] me parece que necesitamos una gran campaña de relaciones públicas y publicidad en Estados Unidos para luchar contra los conceptos falsos que creemos que los estadounidenses tienen sobre nosotros. Para ello, pienso que necesitaremos recurrir al apoyo de profesionales de primera categoría. De ninguna manera me atrevería a sugerir cómo se debería conducir esa campaña, cuáles temas debería incluir ni a quiénes debería estar dirigida. Sin embargo, creo que nos veremos obligados a invertir sumas de dinero considerables para obtener el tipo de ayuda que necesitamos para conducir una campaña de ese tipo. Sin embargo, creo que si se hace bien, cada centavo invertido quedará plenamente justificado[39].

Los fondos puestos a disposición del MAECI para la defensa de los intereses canadienses fueron incrementados y el Ministerio ha iniciado una pequeña campaña de publicidad, hacia finales del año pasado, después de los atentados del 11 de septiembre. Aunque una estrategia semejante sería complicada debido a la diversidad de Estados Unidos, el Comité considera que una campaña más amplia podría ser útil si está dirigida con precisión a destinatarios clave. Para que la campaña tenga una incidencia máxima, el Gobierno de Canadá debería recurrir a la experiencia de las asociaciones industriales que tratan con Estados Unidos.

Diversos testimonios insistieron igualmente en la necesidad de incrementar la capacidad de cabildeo de Canadá. Michael Hart recalcó que, en el contexto de Washington, muchas agencias del gobierno estadounidense tienen una fuente de influencia muy independiente y que, por lo tanto, "los canadienses deben actuar con energía no sólo ante el presidente y los principales responsables de su gobierno, sino también ante los principales miembros del Congreso y los principales representantes de toda una gama de grupos de presión con los cuales Canadá comparte intereses, pero a los cuales es necesario recordarles ese hecho"[40]. Laura Macdonald, de la Universidad de Carleton, sugirió asignar fondos para instrumentar una estrategia de cabildeo eficaz. Señaló que "los mexicanos actuaron con gran eficacia al contratar asesores de muy altos honorarios en Washington y logrando que sus altos representantes se reúnan con los

---

38 *Testimonios*, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002.

39 *Testimonios*, Reunión N° 45, 27 de noviembre de 2001.

40 *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

representantes del Congreso"[41]. Gordon Gibson, pasante de tercer año en el Instituto Fraser, identificó la necesidad de "doblar y redoblar nuestras iniciativas de cabildeo, de ejercer presión" porque Washington "es una ciudad donde predomina el cabildeo: existen cerca de 20.000 especialistas registrados a tal efecto"[42].

Recomendación 33

El Gobierno de Canadá debería aumentar tanto el número del personal del MAECI residente en Washington como el número de consulados canadienses en ubicaciones estratégicas en otros puntos de Estados Unidos. Asimismo, debería incrementar nuevamente los fondos asignados al MAECI para la defensa de los intereses canadienses y consultar a los grupos industriales y otras agrupaciones, a fin de elaborar campañas de información dirigidas a receptores específicos y bien coordinadas.

8. Evitar los vínculos de corto plazo y recurrir a las instituciones

Respondiendo a una pregunta sobre los problemas relativos a vincular cuestiones que no están relacionadas entre sí de partida, Peter Harder, Viceministro de Industria de Canadá, admitió que "[...] cada vez que atravesamos un periodo en el cual ciertos expedientes son difíciles y morosos, como es el caso actualmente, se plantea esa cuestión". Agregó, sin embargo, que "la experiencia demuestra que, en el largo lazo, no nos conviene [vincular entre sí cuestiones que no están relacionadas entre sí de partida]"[43].

Joseph Nye, catedrático de la Universidad de Harvard, especialista en el tema de las relaciones canado-estadounidenses y también ex funcionario del Gobierno de Estados Unidos, hizo una declaración similar:

> Respecto a la cuestión de vincular asuntos separados, una de las cosas que me llamó la atención cuando estudiaba las pasadas controversias entre Estados Unidos y Canadá es que los canadienses tienen éxito cuando las cuestiones no están automáticamente vinculadas. Cada vez que a los canadienses se les presentó un problema y lo trataron de manera individual, tendieron a obtener muy buenos resultados. Con frecuencia, Canadá tuvo éxito ejerciendo presión ante Washington o encontró a un grupo de intereses o empresa estadounidenses que estaban dispuestos a defender la postura canadiense ante el Congreso y demás instancias. Cuando hay una vinculación automática, se retorna a la cuestión de la diferencia fundamental entre ambos países en términos de tamaño. Cuando hay vinculación automática, la realidad se impone: la población de Estados Unidos es 10 veces mayor que la de Canadá. Por lo tanto, creo que vincular las cuestiones de manera automática no es la estrategia adecuada. Básicamente, en cuanto los canadienses se alían entre sí, la cuestión se revierte a la cuestión del poder global de los estados; mientras que, abordando cada cuestión por separado, es posible

---

41 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

42 *Testimonios*, Reunión N° 78, 7 de mayo de 2002.

43 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

> que algunas veces pierdan, pero también podrán comprobar que, en muchos sectores, también están plenamente capacitados para defender sus intereses[44].

En cuanto a la capacidad de Canadá para defender sus intereses, otro elemento importante en la conducción de la relación bilateral ha sido recurrir a instituciones (sobre todo en el ámbito binacional, estructuras tales como la Comisión Mixta Internacional y NORAD). Sumándose a las observaciones de Denis Stairs ya citadas respecto a las instituciones bilaterales, Stéphane Roussel sostuvo que, en el contexto bilateral, "[...] en el pasado, esas instituciones contribuyeron más a salvaguardar la soberanía canadiense que a mermarla"[45]. Además de la necesidad de sacar máximo provecho de las instituciones existentes, Canadá también podría solicitar que se fortalezcan las instituciones creadas en el marco del TLCAN, como recomendamos en el capítulo 4; y que se busque la expansión de las estructuras y vías de influencia en América del Norte, como proponemos más adelante en el presente capítulo. Según dijo Brian Stevenson al Comité:

> Creo que deberíamos utilizar todos los medios a nuestra disposición. Es evidente que uno de esos medios es forjar coaliciones con los estadounidenses, con quienes tenemos intereses en común; eso me parece muy lógico. Sin embargo, creo que, a largo plazo – no vamos a mudarnos a ninguna parte, de modo que tenemos que pensar en términos de largo plazo – tendremos que crear instituciones y procesos no sólo para el comercio sino también para varias otras cuestiones que deseamos abordar con los estadounidenses.

9. Las políticas deben indicar el rumbo a seguir

La complejidad de la relación canado-estadounidense es tal, que no puede ser de competencia exclusiva de un solo ministro. Por añadidura, como Stephen Clarkson sostuvo en fecha reciente, la responsabilidad por la misma está actualmente más compartida, por el hecho de que el Viceprimer Ministro, John Manley, retuvo la responsabilidad de la cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad cuando cesó de ser Ministro de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá. El caso del Ministro Manley resulta de una combinación de circunstancias que probablemente no se repetirán.

Ahora bien, como indicamos en el capítulo 1, es necesario que el gobierno canadiense preste especial atención a la elaboración de una estrategia clara para sus relaciones con Estados Unidos. El nuevo comité ministerial encargado de las relaciones entre países de América del Norte – cuya creación se recomendó en el capítulo 1 – debería prestar especial atención en asegurar que Estados Unidos sepa exactamente a qué atenerse respecto a Canadá. Asimismo, si el proceso de seguridad Manley-Ridge da buenos resultados, es posible que el hecho de delegar poderes a altos funcionarios de ambos países en expedientes clave permita hacer avances en otras áreas. Sería poco razonable esperar que un proceso semejante resuelva las principales controversias

---

44 *Testimonios*, Reunión N° 74, 2 de mayo de 2002.

45 *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

comerciales, pero es posible que la atención que permita acordar a los problemas descritos en los capítulos precedentes contribuya a solucionarlos.

Recomendación 34

El Gobierno de Canadá, por medio del nuevo comité ministerial encargado de las relaciones entre países de América del Norte, cuya creación recomendamos, debería establecer las áreas específicas en las cuales una cooperación mejorada sería indicada. Más específicamente, el Gobierno debería alentar a Estados Unidos a designar un representante político de alto nivel y debería aplicar la fórmula de cooperación elaborada en materia de seguridad por el actual Viceprimer Ministro de Canadá y el actual Director de la Oficina de la Seguridad del Territorio Nacional de Estados Unidos, cuyo cargo se ha propuesto elevar al rango de Secretario de la Oficina de la Seguridad del Territorio Nacional de Estados Unidos.

B. FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES ENTRE CANADÁ Y MÉXICO

5.3 Superar las limitaciones pasadas

En marzo de 2002, en la Ciudad de México, el mismo día que el Comité celebraba sus reuniones, su antiguo presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores Bill Graham afirmó lo siguiente en una alocución dirigida a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: "[...] el comercio entre nuestros países es floreciente; nuestros respectivos sectores privados están invirtiendo más; de igual manera, nuestros gobiernos, parlamentos y numerosas entidades no gubernamentales están conociéndose más y mejor que nunca. Pero no sólo estamos llegando a conocernos mejor, sino también en una convergencia en torno a un conjunto de valores y aspiraciones que compartimos en forma creciente"[46]. En efecto, la voluntad de ambas partes de sostener relaciones más estrechas fue claramente expresada la víspera durante la teledifusión del histórico encuentro de los miembros del Comité con sus homólogos del Congreso mexicano[47].

Las relaciones que Canadá mantiene con México en el marco del TLCAN desde hace cerca de 10 años; el giro decisivo de la elección democrática de Vicente Fox a la presidencia de México en 2000 y la promoción que efectúa su gobierno de mayor cooperación con América del Norte; la atención continental concentrada en los sucesos del 11 de septiembre son elementos que se combinan favoreciendo el estrechamiento de los vínculos que unen a Canadá y México. Cabe destacar que el TLCAN surgió de una iniciativa bilateral mexicano-estadounidense que Canadá inicialmente acogió con reserva — Laura Macdonald observó que, antes del TLCAN: "[...] en Canadá había muy

---

46 Hon. Bill Graham, "Notas para una alocución ante la Secretaría de Relaciones Exteriores de México – Canadá, México y América del Norte: entre vecinos", 14 de marzo de 2002.

47 La trascripción en español de la reunión del 13 de marzo se encuentra disponible en versión impresa.

pocos expertos en el tema de México. [...] Casi nadie se interesaba en México. Estados Unidos era como una gran montaña que se interponía entre nosotros y nos tapaba la vista"[48]. O bien, cuando se expresaba interés por México, era usualmente con comentarios tales como: "Canadá y México, por así decirlo, sólo tienen un problema en común. Ese problema es, por supuesto, su relación con Estados Unidos"[49].

Incluso en la actualidad, esas inquietudes bilaterales distintas – aunque paralelas – no son nuevas y tienden a predominar. Es más difícil mantener relaciones políticas duraderas en un contextc en el cual las relaciones bilaterales entre Canadá y México, al igual que las relaciones trilaterales, aún no están claramente definidas. Antonio Ocaranza, Director de la empresa Public Strategies Inc., describió al Comité en la Ciudad de México "una compleja paradoja: la cooperación entre México y Canadá es más eficaz cuando desempeña un papel importante en la relación que cada país mantiene con Estados Unidos. Simultáneamente, el significativo peso de Estados Unidos impide a México y Canadá desarrollar sus relaciones bilaterales con mayor eficacia"[50].

Un breve repaso histórico permite contextualizar el estado actual de las relaciones entre ambos países. Antes de la década de 1990, las relaciones de Canadá con México (y ciertamente con los demás países latinoamericanos en el resto del continente) estaban a la vez muy restringidas y opacadas por la especial importancia que cada país asignaba a Estados Unidos. Varios académicos describieron ese período de la manera siguiente: "Aunque es indudablemente injusto aspirar a una experiencia equivalente a la que tuvimos con Estados Unidos, es necesario destacar que, en el mejor de los casos, los vínculos bilaterales entre Canadá y México se mantuvieron poco desarrollados o, en el peor de los casos, ignorados"[51].

La decisión de Canadá de convertirse en miembro de pleno derecho de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su subsiguiente adhesión a las negociaciones comerciales mexicano-estadounidenses, que luego desembocaron en el TLCAN trilateral, fueron indicios de un profundo cambio de políticas. El TLCAN, en especial, elevó la relación a un nuevo nivel. En un documento que redactó antes de la elección del Presidente Fox y de las iniciativas diplomáticas de Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Extranjeras de México, el Dr. Julián Castro Rea, catedrático del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad de Alberta, describió la situación en los términos siguientes:

---

48 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

49 J.C.M. Ogelsby, *Gringos from the Far North*, citado por Anthony DePalma en "Here: A Biography of the New American Continent", pág. 233.

50 Antonio Ocaranza, en los comentarios escritos que presentó al Comité en el marco del primer panel de expertos organizado en la Embajada de Canadá, Ciudad de México, 13 de marzo de 2002, pág. 3.

51 Duncan Wood y George MacLean, "A New Partnership for the Millennium? The Evolution of Canadian-Mexican Relations", *Canadian Foreign Policy*, Vol. 7, N° 2, cuarto trimestre de 1999, pág. 35. El Dr. Wood fue Director del Instituto Tecnológico Autónomo de México y presentó su testimonio al Comité en la ciudad de Winnipeg el 6 de mayo de 2002.

> El TLCAN permitió a Canadá y México descubrirse mutuamente, tras varias décadas de mantener una relación que se puede caracterizar como de "cortés indiferencia". En los últimos cinco años, las relaciones entre Canadá y México se han profundizado hasta un grado sin precedentes. Hoy en día, México y Canadá cooperan en una serie de campos que no se limitan al comercio y que incluyen un programa de trabajo integral que es evaluado cada año por sus respectivos equipos ministeriales. Canadá se ha convertido en la alternativa más inmediata para responder a los deseos de México de diversificar sus relaciones extranjeras para equilibrar la aplastante prioridad que acuerda a Estados Unidos[52].

Los primeros indicios posteriores al TLCAN de la expansión y fortalecimiento de las relaciones bilaterales se encuentran en la "Declaración de Objetivos de la relación entre Canadá y México" y el "Plan de Acción" suscrito por los dos jefes de gobierno en junio de 1996. Asimismo, a pesar de las repercusiones de la crisis financiera que atravesó México a mediados de la década de 1990, el comercio y la inversión bilaterales experimentaron un crecimiento notable en la última mitad de la década[53]. Aunque los intercambios comerciales entre Canadá y México continúan representando una ínfima parte del volumen total del comercio del TLCAN, las tablas estadísticas incluidas en el capítulo 2 muestran que se han más que quintuplicado desde 1990. En efecto, el valor de las exportaciones de Canadá a México aumentó 93% entre 1997 y 2001, frente a un aumento de 44% del valor de las exportaciones canadienses a Estados Unidos durante ese mismo periodo. Entre los sectores de exportación con México que son considerados prioritarios por el gobierno canadiense están las tecnologías manufactureras de avanzada y las tecnologías de información, la modernización de la agricultura y los productos de la industria automotriz, al igual que las plantas petrolíferas y gasíferas y los servicios.

Además del impulso de esos vínculos comerciales, también aumentó de manera significativa el número de vínculos de la sociedad civil con los organismos no gubernamentales mexicanos, al igual que la cooperación en los campos de la enseñanza superior, la capacitación y la investigación. En cuanto a los intercambios entre las sociedades civiles de ambos países, Marc Lortie, Viceministro Adjunto del MAECI para las Américas, afirmó al Comité que "hoy en día cerca de un millón de turistas canadienses viaja anualmente a México y más de 180.000 mexicanos visitan Canadá. Cada año, los establecimientos educacionales canadienses abren sus puertas a más de 10.000 estudiantes mexicanos; asimismo, un total de 11.000 trabajadores agrícolas mexicanos temporales viene a Canadá"[54]. Los intercambios parlamentarios con Canadá, oficialmente iniciados en 1975, también se han intensificado y las oportunidades para aprovechar esos intercambios también están aumentando, tanto por las presiones sobre

---

52 Castro Rea, "El desafío de América del Norte: una perspectiva mexicana", *ISUMA*, vol. 1, N° 1, cuarto trimestre de 2000.

53 Canadá se convirtió en el segundo mercado de México, después de Estados Unidos. En fecha reciente, el Embajador de Canadá en México, Keith Christie, predijo que en unos años más es posible que México usurpe al Reino Unido el puesto de tercer mercado de exportación de Canadá. (Véase Christie, "Neighbours at Last: Canada and the New Mexico", *Horizons*, Vol.4, N° 4, septiembre de 2001, pág. 6).

54 Marc Lortie señaló lo siguiente: "Los estudios canadienses están ganando popularidad en México. La dinámica Asociación Mexicana de Estudios Canadienses, que cuenta con màs de 250 académicos y siete programas de estudios canadienses en las principales universidades, además de 350 acuerdos entre universidades, es el núcleo de la cooperación académica" (*Testimonios*, Reunión N° 57, 19 de febrero de 2002).

México para que proceda a una reforma democrática como por el creciente papel del Congreso mexicano, sobre todo en materia de política extranjera.

A pesar de esos avances, Wood y MacLean, en un documento elaborado a fines de la década de 1990, notaron varios obstáculos que debían ser vencidos para lograr una afirmación más estrecha y plena de la relación entre Canadá y México[55]. Uno de los obstáculos más importantes y obvios es la enorme brecha de desarrollo que separa a ambos países. Es un problema crónico que se manifiesta en las desigualdades socioeconómicas y regionales en México y que se ha agravado a pesar de las ganancias globales en materia de intercambios comerciales y de inversión derivadas del TLCAN. Esos desafíos de índole política y social, al igual que en el marco de la economía y el desarrollo, impiden que México se convierta en un verdadero socio de los otros dos países norteamericanos. Esos obstáculos fueron mencionados en numerosas ocasiones como fuente de inquietud subyacente durante las reuniones que el Comité celebró en la Ciudad de México en marzo de 2002.

La política canadiense hacia México ofrece un atisbo de solución. Como Marc Lortie señaló al Comité: "Ahora México considera a Canadá un socio importante para sus iniciativas destinadas a resolver los numerosos y arraigados desafíos a los que se enfrenta en los campos social, político y económico. La cooperación en materia de buena gestión de gobierno ha aportado una nueva dimensión a las relaciones bilaterales. [...] Canadá está claramente abocado a ayudar a México en la reforma de sus instituciones gubernamentales para que pueda combatir la pobreza y la disparidad regional. Asimismo, la ACDI – sobre todo a través de la Dirección General de Cooperación Canadiense – ha canalizado a México un promedio anual de $Can 7 millones de dólares canadienses en el transcurso de los tres últimos años. Ello incluye el Fondo Canadiense para Iniciativas Locales, que recibe $Can 500.000 dólares anuales para financiar proyectos populares, sobre todo en los estados mexicanos más pobres del sur del país[56].

Un gran número de mexicanos indicaron claramente que el TLCAN había dejado muchas interrogantes sin respuesta[57]. De igual manera, los mexicanos aprobarían la multiplicación de vínculos de colaboración con Canadá (en el sector privado y no gubernamental, al igual que en el ámbito gubernamental), tanto bilaterales como trilaterales, para solucionar los problemas de desarrollo regional de México desde la perspectiva de su creciente integración al resto de América del Norte.

Wood y MacLean mencionaron otros dos obstáculos sutiles para el estrechamiento de relaciones con México: la falta de una comprensión cabal de los principales valores culturales y sociales que distinguen a ambos países; las divergencias históricas entre los

---

55 "A New Partnership for the Millennium?", *op. cit.*, pág. 36.

56 *Testimonios*, Reunión N° 57, 19 de febrero de 2002.

57 Ello confirma la observación que Castro Rea hiciera hace varios años, cuando dijo que "Hasta el momento, el TLCAN no ha invertido la tendencia a la polarización creciente de los ingresos en México. [...] La inequidad no se limita a cuestiones de justicia social, sino que también restringe gravemente la expansión de los mercados. Mientras una proporción importante de la población mexicana viva en la pobreza, el mercado de 100 millones de personas al sur de la frontera estadounidense que vislumbraban los promotores del TLCAN no se hará realidad" ("El desafío norteamericano: una perspectiva mexicana").

objetivos de sus respectivas políticas extranjeras en materia de seguridad y en áreas delicadas tales como los derechos humanos. El primer obstáculo se puede vencer gradualmente mediante programas de sensibilización y los intercambios interpersonales anteriormente mencionados (incluyendo el hecho de que un número creciente de canadienses está aprendiendo español[58], pues a diferencia de Estados Unidos, Canadá no cuenta con un segmento demográfico importante de origen mexicano o hispano), mejores vías de comunicación y mayor vinculación de los medios de comunicación masiva, al igual que más diplomacia pública, sobre todo mediante reuniones frecuentes entre los legisladores canadienses y mexicanos.

El segundo aspecto – el estrechamiento de la cooperación y la coordinación en el campo de las relaciones internacionales – tomó un giro decisivo bajo el gobierno del Presidente Fox y luego de los sucesos del 11 de septiembre. México ya se había convertido al libre comercio y hasta la fecha ha suscrito 10 acuerdos de libre comercio con 31 países, incluyendo miembros de la Unión Europea. En cuanto a su presencia en otros foros multilaterales (cabe destacar que actualmente México integra, durante un periodo de dos años, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), bajo la dirección del Secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda, México está abandonando su política tradicional de no intervención en favor de una política que se aproxima mucho a la canadiense. Como señaló el Secretario Castañeda: "[Los mexicanos] estamos convencidos de que conviene a los intereses de México adaptarse al nuevo sistema internacional basado en reglas que está emergiendo gradualmente. Nos adherimos, por lo tanto, al argumento de que ciertos principios son universales y que van más allá de la soberanía del Estado[59].

Sin embargo, en cuanto toca a cuestiones de seguridad continental, México no ha tenido nunca los vínculos estrechamente integrados que Canadá mantiene con Estados Unidos desde hace décadas a través de la OTAN y NORAD. Las relaciones que México mantiene con Estados Unidos a lo largo de su frontera al norte son también espinosas debido a la migración ilegal y al narcotráfico. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre, la frontera mexicana — que ha sido la zona de países con el mayor impulso económico a pesar de los problemas sociales y ambientales que aun la afligen — sintió rápidamente los efectos negativos de las nuevas medidas de seguridad adoptadas por Estados Unidos[60], situación con la cual los canadienses pueden ciertamente identificarse. Aunque los representantes canadienses tienden a considerar que la resolución de los

---

58 Cabe destacar que Bill Graham, Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, estaba tomando cursos de español en México cuando fue llamado a integrar el comité ministerial para relaciones entre países de América del Norte. Asimismo, se reunió con su homólogo mexicano en diversas ocasiones en los meses que siguieron a su nombramiento.

59 Jorge Castañeda en el artículo "North American Partners: It takes three to tango", *Ottawa Citizen*, 4 de marzo de 2002, pág A13.

60 Las ciudades mexicanas fronterizas tuvieron algunas pérdidas grandes de puestos de trabajo en el sector de las maquiladoras, pero dichas pérdidas fueron atenuadas por la recuperación del consumo estadounidense y las iniciativas fronterizas recientes. Otros factores fueron la apreciación del peso mexicano respecto a la divisa estadounidense. Ello planteó cierta inquietud sobre la posibilidad de que los trabajadores mexicanos pierdan sus puestos de trabajo porque en otros países el costo de la mano de obra es más bajo, como es el caso de China, donde el costo promedio de la mano de obra es de US$ 0,22 comparado con US$ 2,00 en México (véase el artículo "Mexico's Border Region: Opportunity Lost", *The Economist*, 16 de febrero de 2002).

problemas fronterizos entre Canadá y Estados Unidos competen a un debate bilateral separado, el gobierno de México ha sugerido el objetivo de forjar un enfoque propio de América del Norte y más global que sirva para salvaguardar las fronteras continentales sin poner en riesgo ni la expansión del comercio ni la circulación de personas al interior del área del TLCAN. De momento, existen dos vías bilaterales. Canadá fue el primero en reaccionar, negociando con Estados Unidos el así llamado acuerdo de "frontera inteligente", constituido por 30 puntos, en diciembre de 2001. México, por su parte, adoptó ese acuerdo como modelo para concluir con Estados Unidos su propio acuerdo de "frontera inteligente", constituido por 22 puntos y firmado por los presidentes Bush y Fox en Monterrey en marzo de 2002, en ocasión de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo organizada por las Naciones Unidas.

Como observaron Wood y MacLean, es interesante destacar que, hace unos años, el gobierno canadiense parecía ser el más partidario del "enfoque trilateral" (especialmente el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Lloyd Axworthy, promovió la idea de crear una "comunidad de países norteamericanos" que también pudiera servir como "modelo importante de cooperación regional"[61]), mientras que el gobierno mexicano era percibido como el más escéptico y desconfiado, temeroso de una posible intrusión en los asuntos internos de México[62]. Unos cuantos años después, la situación parece haberse revertido: el nuevo gobierno del Presidente Vicente Fox presentó un enfoque de largo plazo para la creación de una comunidad continental, visión que fue "recibida con escepticismo cortés por parte de Ottawa" durante la primera visita del presidente mexicano a Canadá en agosto de 2000[63].

En la actualidad, Canadá parece estar más dispuesto a cooperar con México en ciertos aspectos de una integración de América del Norte. Hablando en representación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Marc Lortie declaró lo siguiente al Comité, antes de su visita a México: "El gobierno apoya la creación de una relación entre los países norteamericanos. El Presidente Fox ha dicho que la adopción de una divisa común y de una unión aduanera son objetivos a largo plazo. A corto plazo, nos estamos abocando a las cuestiones que sería óptimo abordar desde un enfoque trilateral"[64]. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano actual ha manifestado mucho mayor entusiasmo por explorar posibles enfoques trilaterales para América del Norte y el concepto de "comunidad" entre países de América del Norte. En efecto, en Monterrey los mexicanos propusieron a Canadá y Estados Unidos estudiar en mayor

---

61 "Global Action, Continental Community: Human Security in Canadian Foreign Policy", alocución pronunciada por el Hon. Lloyd Axworthy en una reunión del *Mid-America Committee* celebrada en Chicago el 9 de septiembre de 1998.

62 "A New Partnership for the Millennium?", pág. 45.

63 Stacey Wilson-Forsberg, *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: A View from Canada*, Ottawa, monografía política publicada por FOCAL, noviembre de 2001, pág. 6. Para una visión general sobre las relaciones entre Canadá y México durante los primeros meses del gobierno de Fox, véase también: *Canada Watch*, Special Issue on the New Mexico under Fox: Is It Happening?, vol. 8, N° 6, julio de 2001.

64 *Testimonios*, Reunión N° 57, 19 de febrero de 2002.

profundidad iniciativas ambiciosas en ese sentido[65]. Varios altos dirigentes del gobierno mexicano que dialogaron con el Comité en la Ciudad de México en marzo también sugirieron establecer un panel de especialistas y una comisión que presente informes a los tres gobiernos con el fin de adelantar el proyecto de cooperación trilateral.

Aunque el Comité examinará dichas propuestas en mayor detalle en el próximo apartado del presente capítulo, es necesario hacer varias advertencias al respecto desde el inicio. En primer lugar, el Presidente Fox y su Partido de Acción Nacional (PAN) no cuentan con la mayoría de escaños en el Congreso mexicano. Ese hecho salió a relucir de manera que no pasó inadvertida en Canadá el 9 de abril de 2002, cuando el Senado mexicano, por 71 votos contra 41, impidió la gira que el Presidente Fox había planeado efectuar a la región oeste de Canadá (Vancouver y Calgary) y Estados Unidos[66]. Fue la primera vez que ese oscuro poder fue invocado por el Senado mexicano. Más que una cuestión de política exterior, ese hecho fue sintomático de las dificultades internas a las que el Presidente Fox ha venido enfrentando con vistas a obtener la aprobación del Congreso para sus múltiples programas, los cuales probablemente hayan suscitado expectativas poco realistas[67].

Existe otra razón conexa para que Canadá reflexione antes de decidir estrechar sus lazos con México en el contexto de América del Norte. En efecto, cabe preguntarse si es prudente adoptar una visión demasiado general o un nuevo concepto institucional para las relaciones entre países de América del Norte, según propuso el Presidente Fox. Actualmente, no sólo sucede que la situación del Presidente Fox en México es incierta, sino también que esa visión parece despertar poco interés en los círculos del Gobierno y Congreso de Estados Unidos. Por lo tanto, el acercamiento entre Canadá y México tendría mejores posibilidades de prosperar concentrándose en avances concretos en áreas específicas, sobre todo en áreas de desarrollo prioritarias para México y aquéllas que correspondan a su deseo expreso de alcanzar un nivel de "convergencia económica" con sus socios del TLCAN. Al respecto, Stacey Wilson-Forsberg (FOCAL), cuyas declaraciones al Comité efectuadas en junio de 2002 se concentraron en las relaciones entre Canadá y México, expuso el razonamiento siguiente: "Lo más conveniente para Canadá sería aumentar la capacidad de México para resolver sus propios desafíos,

---

65 Información proporcionada por Michael Welsh, Director de la división encargada de México, Dirección General de América del Norte, MAECI Se anticipaba la posibilidad de que las propuestas mexicanas fueran debatidas durante la Cumbre del APEC de finales de octubre de 2002 organizado por México. Sin embargo, la reunión trilateral planeada no tuvo lugar.

66 Aunque la visita del Presidente Fox fue cancelada, ello no impidió que el acuerdo entre Canadá y México para la cooperación en materia energética fuera firmado en Ottawa el 12 de abril de 2002 por Herb Dhaliwal, Ministro de Recursos Naturales de Canadá y Ernesto Martens Rebolledo, Secretario de Energía de México.

67 Para un examen de gran interés sobre el desempeño del gobierno de Fox durante su primer año en el poder, véase: George Grayson, *Mexico: Changing of the Guard*, New York: Foreign Policy Association Headline Series N° 323, otoño de 2001. Véase también la evaluación más reciente del programa de gobierno de Fox en materia de integración de los países norteamericanos, enfocado en reformas futuras en sectores clave de la economía mexicana, tales como el sector energético, en: Rogelio Ramírez de la O, *Mexico: NAFTA and the Prospects for North American Integration*, Instituto C.D. Howe, noviembre de 2002.

prestándole apoyo financiero cuando sea posible y, como elemento fundamental, apoyo técnico en forma de intercambio de conocimientos y desarrollo de capacidades"[68].

5.4 Lo que nos dijeron los mexicanos

Aunque se limitaron a unos cuantos días, las sesiones del Comité en México fueron muy enriquecedoras. El Comité quedó convencido del creciente interés en México por una profundización de las relaciones con Canadá, no sólo en el ámbito bilateral sino también social y económico por la vía de la colaboración entre los países de América del Norte. Aunque según Keith Christie, Embajador de Canadá en México, las relaciones trilaterales sean "una especie de pariente pobre" en comparación con las apremiantes demandas de las relaciones bilaterales que Canadá y México mantienen con Estados Unidos, también recalcó que "existe un sentido muy claro de que México forma parte de América del Norte"[69]. Según un analista: "México cree que Canadá puede funcionar como un contrapeso al poder de Estados Unidos y que, en un futuro lejano, el pueblo mexicano aceptará formar parte de *América del Norte* en vez de integrarse a Estados Unidos"[70]. Al mismo tiempo, las relaciones entre los países de América del Norte están en una etapa en la cual ni México ni Canadá deberían dar nada por sentado, ni en la relación que mantienen entre sí, ni en su relación con la superpotencia que tienen por país vecino[71].

En la reunión que el Comité sostuvo el 13 de marzo de 2002 con el Comité de Relaciones Exteriores del Senado mexicano – en la cual participaron otros miembros del Congreso mexicano – el Presidente del Comité, Senador Fernando Margain, se sumó a quienes expresaron el deseo de una relación de amistad y cooperación más estrecha con Canadá, en una amplia gama de cuestiones, incluyendo fronteras, inmigración y medio ambiente. El Senador Margain mencionó que, hasta la fecha, México y Canadá han concluido 35 acuerdos bilaterales. Los debates tocaron un gran número de áreas en las cuales se podría fortalecer dicha cooperación, tales como turismo, intercambios culturales, educación y capacitación, trabajadores de temporada, inmigración y cuestiones fronterizas.

---

68 Wilson-Forsberg, Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent, monografía política, marzo de 2002, pág. 1.

69 Informe verbal, Ciudad de México, 13 de marzo de 2002.

70 Stacey Wilson-Forsberg, North American Integration: Back to Basics, pág. 4

71 El interés que demuestra México por el Norte es aún más evidente en el plano geoeconómico, en gran parte gracias al TLCAN (véase "With Latin America heading south, Mexico turns its horses north", *The Economist*, 31 de agosto de 2002, págs. 26 a 27). Sin embargo, en términos socioculturales, De Palma hizo la observación siguiente: "Pocos habitantes del norte de México, por no decir ninguno, están dispuestos a llamar norteamericanos a los mexicanos; y nunca encontré a un mexicano que quisiera llamarse norteamericano" (*Here: A Biography of the New American Continent*, pág. 146). La anulación del viaje a Texas que había previsto realizar el Presidente Fox en agosto de 2002 indica, asimismo, una recrudescencia de las tensiones políticas en las relaciones entre México y Estados Unidos "que no marchan muy bien", según Peter Hakim, del organismo Inter-American Dialogue (véase "Mexico-U.S. ties frayed by execution", *The Globe and Mail*, 16 de agosto de 2002, pág. A9).

La Senadora Sylvia Hernández, Presidenta del Comité para América del Norte, indicó por su parte que Canadá y México continúan manteniendo una "relación paradójica" que todavía no ha desarrollado plenamente su potencial debido a la frecuente obsesión que cada uno de esos países tiene con Estados Unidos. Y a pesar de los desafíos comunes de controlar las enormes asimetrías que se presentan en toda América del Norte o de enfrentarse al proteccionismo comercial de Estados Unidos, ninguno de los dos países ha hecho muchos esfuerzos por forjar "alianzas estratégicas" en torno a las cuestiones que le preocupan, ni de persuadir a Estados Unidos de las ventajas de proceder de manera trilateral. La Senadora Hernández afirmó que es tiempo de descubrir nuevos tipos de participación trilateral fuera de los canales bilaterales, particularmente en todos los ámbitos parlamentarios. En ese sentido, espera también que las iniciativas interparlamentarias se concentren en programas concretos que continúen articulándose en torno a intereses y objetivos comunes.

Mientras los imperativos de seguridad predominaron en las sesiones del Comité en Washington, los interlocutores mexicanos acordaron una importancia relativamente baja a esa cuestión. La mayoría de ellos deseaba asegurar que, además de los intercambios comerciales previstos en el marco del TLCAN, la cooperación entre los países norteamericanos incluya una dimensión social o humana – a fin de solucionar el problema de la pobreza y las disparidades crónicas –, al igual que la promoción de la participación democrática y la rendición pública de cuentas. La población relativamente joven de México, en comparación con la de Canadá, podría ser una fuente de ventajas demográficas en el futuro. Sin embargo, la creación de mejores puestos de trabajo y el mejoramiento de los salarios también son un reto, al igual que la realización de las expectativas de los mexicanos que evolucionan en una economía cada vez más vinculada al destino de América del Norte (punto que fue mencionado por Peter Cardinal, Presidente de Scotiabank en México, quien también preside la Cámara de Comercio de Canadá en México).

Aunque muchos mexicanos preferirían adoptar políticas más bien trilaterales que estrictamente bilaterales, también reconocieron, en palabras de Rafael Fernando de Castro, del Instituto Tecnológico Autónomo de México, que "la integración trilateral es muy difícil de lograr". Según afirmó Gustavo Vega, del Colegio de México: "los sucesos del 11 de septiembre agregaron una nueva dimensión al TLCAN", destacando de manera patente las repercusiones que pueden tener las perturbaciones fronterizas sobre el funcionamiento de la economía continental. Varios testimonios expresaron inquietud por la orientación que podría tomar esa situación. Por ejemplo, la Sra. Mónica Serrano, colega de la Sra. Vega, afirmó que la experiencia de México relativa a la "criminalización de la inmigración" y la "militarización de la frontera" han mostrado lo que debe evitarse. Sin embargo, el ex embajador Andrés Rozental, Presidente del nuevo Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, preconizó la adopción de políticas de integración en América del Norte, incluso en áreas delicadas tales como las fronteras y la seguridad. Asimismo, agregó: "nunca tendremos una América del Norte integrada sin la libertad de desplazamiento de su población".

El Sr. Rozental, al igual que altos funcionarios del gobierno del Presidente Fox (tales como el Embajador Enrique Berruga, Subsecretario de Relaciones Exteriores; Carlos Flores Alcócer, Jefe de Planeamiento Estratégico y Desarrollo Regional de la Presidencia de México; y Luis de Calle, Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales), destacó que es necesario acordar mucha más importancia a las estructuras y procesos susceptibles de expandir la integración de América del Norte yendo más allá del TLCAN – una etapa que consideran indispensable. Como dijo el Sr. Berruga: "El país está listo para formar parte de una comunidad norteamericana". Lo que empezó como un "club de partidarios del libre comercio" deberá transformarse en un "club de países favorables a la seguridad" y al desarrollo. Sobre el tema de los mecanismos institucionales, el Sr. Rozental afirmó que "sería provechoso contar con un foro permanente debidamente organizado que represente a los gobiernos de América del Norte"; en su opinión, sería incluso más importante conformar un panel de expertos o grupo similar que se encargue de reflexionar sobre las posibilidades en el largo plazo en vez de limitarse a reaccionar ante lo que sucede. Carlos Flores Alcócer sugirió la creación de grupos de trabajo o de estudio conformados por una amplia variedad de participantes, al igual que un "consejo para la expansión del TLCAN".

Varios testimonios (tales como los del economista Antonio Ortiz Mena López Negrete y de Jaime Serra Puche, ex Ministro de Comercio Internacional) se concentraron sobre todo en las posibilidades que ofrece el marco actual del TLCAN. Otros testimonios criticaron ese marco, destacando que era necesario un régimen de gestión de los asuntos públicos más enérgico a fin de gestionar mejor los procesos de integración en el ámbito económico de América del Norte – solucionando cuestiones problemáticas tales como las disposiciones del Capítulo XI sobre inversión – y lograr una mejor distribución de los frutos del crecimiento económico. Por ejemplo, Isidro Morales se sumó a la idea de Robert Pastor de "establecer una Comisión de América del Norte" que tenga el mandato de trazar la vía hacia esa visión ampliada. En opinión del Dr. Morales, dicha comisión "debería poder tomar sus decisiones de manera independiente a las prioridades nacionales".

Otros especialistas en ciencias sociales, como la Dra. María Teresa Gutiérrez Haces, destacaron la necesidad de que la sociedad civil desempeñe una función más importante en la articulación de todo proyecto norteamericano. Ello podría lograrse por medio de debates públicos nacionales y opiniones obtenidas de lo que la Sra. Guadalupe González llamó "una red más estrecha de contactos sociales", en vez de limitarse al ámbito empresarial y los portavoces de la élite. Según la Dra. Gutiérrez Haces, "es necesario cambiar de actitud". En su opinión, también sería posibie reforzar las relaciones entre Canadá y México en el plano político, económico y social, solucionando mediante la cooperación los problemas de interés común – tales como las carencias del TLCAN, las inquietudes relativas al Capítulo XI, los recursos, el medio ambiente y demás – respetando simultáneamente los puntos delicados de cada uno de los dos países (por ejemplo, el caso de la energía para México y de la cultura para Canadá).

Además del deseo de profundizar sus relaciones con los ámbitos políticos, empresariales, académicos y los organismos no gubernamentales, los mexicanos

desearían que el intercambio de conocimientos con Canadá se realizara a mayor escala. México podría beneficiarse de la experiencia canadiense en varios campos relacionados con la gestión de gobierno (por ejemplo: administración pública, gestión fiscal, gobierno local, comunidades indígenas, derechos humanos y desarrollo democrático). Aunque ya se cuenta con ciertos acuerdos de cooperación bilateral, se podría hacer más, sobre todo en los campos de la cultura, la enseñanza y la adquisición de competencias. Asimismo, como destacó Antonio Ocaranza, los mexicanos y los canadienses reciben muy pocas noticias sobre lo que sucede en el otro país, salvo la información que envían los pocos corresponsales de prensa que mantienen en el otro país.

En cuanto al apoyo de los canadienses en favor de las iniciativas de desarrollo socioeconómico, se mencionó la posibilidad de instaurar mecanismos regionales de financiamiento social. Varios testimonios aludieron a la experiencia de la Unión Europea, que ha creado "fondos estructurales" para asistir a los Estados miembros y a las regiones menos favorecidas. Naturalmente, dichos fondos deberían ser mucho más sustanciales que los modestos fondos actualmente otorgados por Canadá a través de la ACDI y de su embajada en México. En general, los mexicanos se muestran favorables a la idea de crear un fondo de desarrollo que, idealmente, debería ser trilateral. Jaime Serra Puche hizo, sin embargo una advertencia. Ese tipo de instrumento deberá evitar los errores que cometió el Banco de Desarrollo de América del Norte, creado para solucionar los problemas ambientales en la zona fronteriza. En su opinión, dicha entidad no obtuvo los resultados esperados. Retornaremos a la cuestión de la cooperación trilateral al final del presente capítulo.

En conjunto, los mexicanos describieron un panorama en el cual los retos favorecen una cooperación más estrecha en el futuro, pero señalaron varios elementos condicionales sobre los cuales será necesario reflexionar con mayor profundidad que la actual. Al respecto, cabe citar los comentarios siguientes Antonio Ortiz Mena López Negrete:

> [...] apoyar una mayor integración económica requerirá demostrar que ello promoverá la prosperidad económica de la mayoría de la población y que mejorará la seguridad. En el caso de Estados Unidos, la preocupación primordial en el futuro cercano será la seguridad. En el caso de Canadá y México, los problemas de seguridad y económicos favorecerán o frenarán su integración en América del Norte. Una mayor interacción económica entre Canadá y México servirá como contrapeso a la excesiva concentración de las relaciones comerciales y de inversión que cada uno de dichos países mantiene con Estados Unidos. Asimismo, contribuiría a aliviar la distribución dispareja de las ganancias obtenidas del comercio, situación que hasta la fecha ha prevalecido en México. Si una mayor integración – acompañada de medidas de apoyo como las descritas anteriormente – permite a los segmentos sociales que han sido marginalizados hasta la fecha por el proceso de integración empezar a participar activamente en las actividades económicas internacionales, ello se traducirá en una mayor diversidad cultural entre los interesados directos en materia de integración. Ello podría, asimismo, reducir los temores relativos al imperialismo cultural y a la

homogeneización de la cultura en América del Norte que surgen de la observación de las preferencias y prácticas culturales de Estados Unidos [72].

5.5 Hacer un sondeo de la opinión pública canadiense

Tal como indicó el Comité en las primeras secciones del presente informe, algunos testimonios, como el de Rod Hill en Nuevo Brunswick, manifestaron escaso interés por una profundización de las relaciones con México. Asimismo, a pesar del TLCAN, el interés del sector empresarial por México tendía a quedar eclipsado por los intereses de integración bilateral con Estados Unidos. Michael Hart defendió enérgicamente ese punto de vista, afirmando: "no existe una relación fundamental entre Canadá y México. Cada vez que voy a México, compruebo lo tenue que es esa relación"[73]. Robert Keyes, de la Cámara de Comercio de Canadá, destacó que "nuestras relaciones con México distan mucho de tener la misma importancia que nuestras relaciones con Estados Unidos, que deben constituir nuestra prioridad fundamental". A la pregunta que le hicieron sobre los contactos con homólogos mexicanos respondió: "¿Qué si hemos debatido en detalle la integración del TLCAN o nuestra relación bilateral y su futuro rumbo? La respuesta es: no, no lo hemos hecho"[74].

Algunos reconocieron el desafío económico que esa situación pudiera plantear para Canadá. Por ejemplo, Jayson Myers, de la Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores, mencionó "la creciente competitividad de México como plaza de inversión y de la industria mexicana en el mercado norteamericano. [...] El mercado mexicano tiene un enorme potencial de crecimiento y la ventaja de su juventud demográfica. Hoy en día, más ingenieros se gradúan en la ciudad de Monterrey que en la totalidad de las universidades canadienses. Todo ello significa que la competencia mexicana debe ahora ser tomada en consideración a la hora de elaborar y evaluar las políticas canadienses. En muchos sentidos, México se ha convertido en el parámetro que Canadá debe superar para crear un entorno comercial más competitivo"[75]. Peter Harder, Viceministro de Industria de Canadá, admitió que México "está avanzando muy rápidamente en las etapas del valor agregado. Convendría por lo tanto prestar atención a ese hecho. Ésa es, para Canadá, otra razón más para renovar y aumentar su productividad para competir eficazmente en otros países exportadores, tales como México, en el mercado estadounidense"[76]. El Dr. Isaiah Litvak exhortó a Canadá a tomar en serio a México como

---

72 "El futuro de la integración en América del Norte", notas preparadas para el segundo grupo de expertos del Comité, Ciudad de México, 14 de marzo de 2002, pág. 4.

73 Testimonios, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

74 Testimonios, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002. Interrogado sobre el nuevo acuerdo bilateral de cooperación en materia energética entre Canadá y México que acababa de ser firmado, Larry Morrison, de la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo, respondió: "En cuanto toca a México, no estoy realmente al tanto y sólo estoy vagamente familiarizado. Creo que dicho programa es un seguimiento a las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que abre nuevas oportunidades comerciales entre Canadá y México (*Testimonios*, Reunión N° 80, 8 de mayo de 2002).

75 *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

76 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

socio comercial importante por derecho propio. En su opinión, es "imperioso que Canadá forje relaciones más sólidas con México y que comprenda mejor cómo funciona la economía mexicana o el sistema político mexicano; es igualmente importante crear relaciones comerciales más estrechas con las empresas mexicanas. [...] Deberíamos observar a los mexicanos pensando en cómo deberíamos proceder para tener éxito en México"[77]. En cuanto a las cuestiones de fronteras y seguridad, la tendencia – comprensible – es acordar prioridad a Estados Unidos ante que nada. George MacLean señaló asimismo que México desea "mayor integración con Estados Unidos en materia de defensa, aunque dicha aspiración no haya sido compartida por el gobierno estadounidense de ninguna manera concreta"[78]. Sin embargo, al igual que otros testimonios recabados, sobre todo en Quebec, MacLean se declaró muy en favor de establecer lazos más estrechos con México en el marco de una estrategia canadiense dirigida a neutralizar el predominio estadounidense mediante el multiculturalismo en las Américas. Stéphane Roussel, de la Universidad de York, se sumó a la opinión mexicana de que "no es posible tener un acuerdo de libre comercio de dos categorías. No es admisible que uno de los miembros sea de segunda categoría. Con ello me refiero a México. La integración económica conduce, necesariamente, a la integración en materia de seguridad. Ambos aspectos están íntimamente vinculados y no creo que se pueda dejar de lado a México por mucho más tiempo"[79]. Stephen Clarkson ensalzó "ese aspecto del TLCAN que nos ha acercado a México. [...] Ampliamos nuestros horizontes y tenemos a alguien con quien podemos negociar en Washington ciertas cuestiones". Concordó con el Dr. Roussel en que "en materia de cuestiones fronterizas, tendremos que encontrar una solución común. No podemos simplemente pretender que la frontera canadiense sea tan diferente de la frontera entre México y Estados Unidos que no queramos hablar de fronteras con los estadounidenses y los mexicanos al mismo tiempo"[80].

En términos más generales, George Haynal, en su testimonio presentado en una sesión anterior, expresó confianza en la expansión de las relaciones entre Canadá y México a pesar de los limitados antecedentes previos al TLCAN, calificándolas de "*brote de un nuevo norteamericanismo*, diferente de la convergencia de los dos ejes bilaterales centrados en Estados Unidos". En su opinión, Canadá puede considerar a México "un socio cercano de Estados Unidos cuya visión delf mundo es compatible con la nuestra". Alegando que "nada sería peor que ver surgir entre nosotros una dinámica de competencia en la conducción de esa relación", señaló lo siguiente: "En México tenemos y buscamos un socio en el ámbito internacional que pueda ayudarnos a promover nuestros valores en el sistema multilateral mientras este último exista. Hay interés mutuo en la cooperación sistemática — puesto que creo que todos los comentarios que hice son compartidos por México —, una cooperación para forjar una identidad norteamericana que no excluye a Estados Unidos porque está concentrada en un objetivo básico

---

77 *Témoignages*, réunion n° 87, 4 de junio 2002.

78 *Testimonios*, Reunión N° 75, 6 de mayo de 2002.

79 *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

80 *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

compartido: la creación de una compatibilidad entre nuestros diferentes sistemas, a fin de lograr una cooperación más estrecha y mutuamente beneficiosa[81]".

Brian Stevenson también destacó lo que calificó de "la relación colateral, los lazos compartidos entre canadienses y mexicanos en términos de sus relaciones con nuestro vecino en común"[82]. Sin embargo, será necesario hacer más si deseamos que canadienses y mexicanos estrechen sus lazos en una asociación norteamericana. Según afirmó Laura Macdonald: "México representa un contrapeso potencial y útil frente a Estados Unidos, si somos no sólo capaces de hacer abstracción de nuestras diferencias y nuestras tendencias a competir, sino también de aprender a conocernos mejor. Los mexicanos comparten con los canadienses su inquietud por la cuestión de la soberanía y compartimos muchos puntos en materia de política exterior. Debemos, sin embargo, reconocer que América del Norte es una región muy asimétrica y que, hasta la fecha, no se ha prestado suficiente atención a las disparidades económicas y de otra índole que existen tanto al interior como entre las naciones de la región; que, de hecho, esa disparidad se ha acentuado con el modelo neoliberal de integración que se ha adoptado hasta la fecha en América del Norte"[83].

Stacey Wilson-Forsberg, del organismo FOCAL, presentó una evaluación incluso más convincente de la situación y sus repercusiones sobre la política gubernamental canadiense:

> Aunque todavía sea un país de ricos y pobres, México está avanzando plenamente en los campos de la industria en general, la industria manufacturera y la tecnología. Se ha saltado la mayor parte de la tecnología del s. XX y está en posibilidades de convertirse en una potencia económica en el transcurso de los próximos veinte años. Ello crearía un enorme mercado de consumo para los productos estadounidenses y canadienses, al igual que formidables oportunidades de colaboración y cooperación en varios campos.
>
> Canadá y Estados Unidos deben reflexionar seriamente sobre el lugar que se debe otorgar a México en esta estrategia para América del Norte. No tener en cuenta a México en este momento particular de su historia probablemente sería un error garrafal. Sin embargo, es difícil convencer a los canadienses sobre la importancia que tiene cooperar con México cuando saben tan poco sobre ese país. Desde la implementación del TLCAN en 1994, se han refutado en gran parte los temores que en general abrigaban los canadienses de perder puestos de empleo en favor de México. Numerosas encuestas indican que la opinión pública canadiense no teme a México en el plano económico pero que, por otra parte, la desaparición de ese temor no ha sido reemplazada por una comprensión general de la realidad mexicana, especialmente en los ámbitos social y político.

---

81 *Testimonios*, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

82 *Testimonios*, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002. El Dr. Stevenson citó una obra de próxima publicación, que escribió en cooperación con Michael Hawes y Rafael Fernández de Castro, titulada *Relating to the Powerful One: How Canada and Mexico View the USA*.

83 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

> En el plano económico, el TLCAN ha impulsado poderosamente las relaciones canado-mexicanas. Sin embargo, existen excelentes posibilidades de expansión comercial y de inversión entre ambos países. Las empresas canadienses deben elaborar una estrategia de largo plazo cuando se establecen en México y no pueden ir [a México] sólo en busca de mano de obra barata. Deben mostrarse leales y no huir al primer signo de inestabilidad política o económica.
>
> A nivel ministerial, los vínculos políticos entre Canadá y México son actualmente informales y naturales y ya son muy numerosas las iniciativas de cooperación bilateral entre los dos países. Aunque haya una interacción cotidiana entre ciertos ministerios federales y provinciales canadienses con México, la mayoría de dichas iniciativas ocurren en un contexto de incomprensión mutua total o parcial[84].

Tanto Laura Macdonald como Stacey Wilson-Forsberg recomendaron profundizar y diversificar los intercambios de conocimientos especializados entre Canadá y México — por ejemplo, ampliando los programas de intercambio actuales, los foros, los intercambios de empleados y las visitas de estudio, los vínculos interinstitucionales, los programas de investigación y similares[85]. El gobierno tiene un papel que desempeñar al respecto y debe fomentar la participación de la población en el estrechamiento de los vínculos entre Canadá y México.

Asimismo, Canadá podría contribuir más al desarrollo de México, según la Dra. Macdonald. Subrayó que "aunque el nivel de ingresos en México puede resultar relativamente satisfactorio, las disparidades profundas y crecientes en la sociedad mexicana se traducen en que un gran número de mexicanos vive en la pobreza y necesita ayuda, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas, los campesinos y las mujeres"[86]. No hay que olvidar que México todavía es un país en vías de desarrollo. Janine Ferretti, de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, indicó que "es muy difícil para México trabajar en verdadera asociación con Canadá y Estados Unidos en sus iniciativas para solucionar problemas ambientales compartidos. Podemos constatar que, para México, ya es difícil incluso reunir los fondos para asistir a las reuniones, sin hablar de la adopción de tecnologías o la creación de las infraestructuras necesarias para realmente solucionar un problema ambiental"[87]. Por su parte, Mario Polèse destacó que resulta evidente que ciertas brechas se hacen más grandes en México — tal es el caso del sudeste de México, "que está en vías de quedar marginalizado" — y que es necesario "cierto tipo de fondo de ajuste regional"[88].

Hay dificultad, sin embargo, en definir la manera y justificación de una ayuda externa adicional y cuál es la función que Canadá podría desempeñar. La Dra. Macdonald

---

84 Ibid.

85 Para un ejemplo de la diversidad de enfoques, véase "Deepening Knowledge of Mexico", *Horizons*, proyecto de investigación de políticas, Ottawa, Vol. 5, número especial, mayo de 2002. En cuanto a un mayor intercambio de conocimientos y un mejoramiento de los canales de comunicación, Antonio Ocaranza hizo notar al Comité en México que "nuestros gobiernos se comunican más entre sí que nuestras sociedades".

86 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

87 *Testimonios*, Reunión N° 62, 27 de febrero de 2002.

88 *Testimonios*, Reunión N° 89, 11 de junio de 2002.

se manifestó favorable a la creación de un fondo regional, pero advirtió contra "una desafortunada tendencia en México – derivada de su larga historia de sistema de régimen fuerte, estático, centralizador y autoritario – a proceder imponiéndose desde arriba. Creo que debemos cooperar con los mexicanos en la creación de un régimen de desarrollo que parta más desde las bases y que sea más equitativo con las mujeres"[89]. Stacey Wilson-Forsberg expresó reservas aún mayores debido a que nadie, incluyendo los partidarios de México, ha encontrado una fórmula que permita financiar mecanismos de desarrollo que funcionen en la práctica. Según dijo: "Mientras esos detalles no hayan sido claramente explicados, no creo que se pueda ni siquiera debatir la idea de ese fondo para el desarrollo. Es muy difícil definir el interés que tendría para Canadá o su participación en esa idea de fondo para el desarrollo. En Estados Unidos, resulta un poco más evidente debido al problema de la inmigración"[90].

5.6 Hacia una integración estratégica y sustancial entre Canadá y México

En vísperas de la visita del Comité a México, Joseph Tulchin, Director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, indicó a los miembros del Comité en Washington, D.C., que "sí hay lugar para Canadá en las relaciones entre Estados Unidos y México [...] pero es un desafío futuro que todavía no ha sido encarado". Según indicó, México tenía más expectativas de cooperación con Canadá tras la adopción del TLCAN. Sin embargo, en su opinión "no se ha establecido ninguna relación especial para responder" a las asimetrías de poder que enfrenta cada país ante Estados Unidos en el contexto de América del Norte.

Aunque algunos de los testimonios recibidos por el Comité se manifestaron más bien indiferentes a esa posibilidad, otros alegaron que Canadá debería considerar a México como un "contrapeso" lógico a la influencia dominante de Estados Unidos. La opinión de los mexicanos fue prácticamente unánime a favor de fomentar una mayor participación de Canadá, tanto en un marco trilateral como bilateral. Enrique Berruga, Subsecretario de Relaciones Exteriores de México, destacó ese punto al Comité en la Ciudad de México, sugiriendo que mediante una colaboración fortalecida "Canadá y México podrían ejercer mayor influencia sobre su vecino común, Estados Unidos".

En una alocución reciente sobre integración norteamericana, María Teresa García Segovia de Madero, Embajadora de México en Canadá, describió la situación de la misma manera, en términos que invitan a la reflexión:

> Una de las razones en las que se funda nuestro temor de perder nuestra identidad es que la gran mayoría en América del Norte piense que, como es una superpotencia, Estados Unidos dictará los lineamientos del proceso de convergencia política. Es posible que esa percepción se haya reforzado tras los acontecimientos del 11 de septiembre. Posiblemente sea cierto. Pero la alianza

---

89 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

90 Ibid.

> "estratégica" entre México y Canadá puede reducir las asimetrías de poder y, de paso, [permitirles] trabajar de manera conjunta e imponer sus propios puntos de vista.
>
> México y Canadá tienen en común valores que no son compartidos por los estadounidenses. [...] Por ejemplo, los canadienses y los mexicanos son más tolerantes en materia de inmigración. Los gobiernos de México y Canadá deberían aprovechar esos lazos naturales para hacer avanzar el proceso de negociación frente a Estados Unidos. Esos valores que comparten los mexicanos y los canadienses deben constituir la base de la "asociación estratégica"[91].

Por supuesto, no todos los canadienses estarán de acuerdo con esa noción de convergencia natural entre Canadá y México articulada en torno a políticas y estrategias. Según ciertos testimonios, Canadá no tiene en absoluto las mismas prioridades y hay quienes continúan prefiriendo la vía bilateral en nuestras relaciones con Estados Unidos. Sin embargo, el Comité estima que, en el largo plazo, Canadá quedará en desventaja si no tiene en cuenta que México ocupa un lugar cada vez más importante en América del Norte y si no elabora políticas orientadas a desarrollar plenamente el potencial escasamente explotado de nuestras relaciones con México.

No se trata simplemente de tratar de utilizar las relaciones canado-mexicanas como "contrapeso" estratégico frente a la influencia estadounidense y como una manera de evitar un bilateralismo "axial y radial". Existen varias áreas en las cuales una intensificación de intercambios y cooperación entre ambos países merece ser examinada. Por ejemplo, en el marco del último encuentro interparlamentario entre Canadá y México que se celebró en Canadá en mayo de 2002 (copresidido por la Senadora Sylvia Hernández, quien había copresidido nuestra sesión con los legisladores mexicanos en la Ciudad de México) se analizaron las posibilidades de cooperación en las áreas de desarrollo del sector energético, de "fronteras eficaces" y "corredores comerciales", inmigración y derechos de los trabajadores, mejoramiento del mecanismo de solución de diferencias del TLCAN y nuevas instituciones norteamericanas potenciales. Al término de dicho encuentro se hizo un llamamiento al mejoramiento de la cooperación parlamentaria para lograr el avance de las prioridades comunes que reflejó el mensaje que resultó de la reunión que el Comité sostuvo en marzo de 2002 con el Congreso mexicano.

En suma, aunque todavía quedan muchos detalles pendientes y a pesar de que el logro de las próximas etapas de un trilateralismo ampliado probablemente continúe siendo un objetivo difícil, existen motivos más que suficientes por los cuales Canadá debería actuar invocando nuestros valores e intereses nacionales. Es posible que la decisión estratégica de Canadá de profundizar sus relaciones con México tenga que ser pragmática y selectiva, así como significativa y sostenida.

---

91 *Marketplace may not equal Community: Not 'Here' Yet? Preliminary Survey Findings.* Texto de las observaciones realizadas en el marco de conferencia de PPF/EKOS *Rethinking North American Integration* que se celebró en Toronto el 18 de junio de 2002, pág. 10.

Recomendación 35

El Gobierno de Canadá debería tratar de estrechar sus relaciones con México, concretamente a través de las medidas siguientes:

- **Prestando mayor apoyo a las iniciativas orientadas a facilitar el conocimiento mutuo entre canadienses y mexicanos, especialmente en el ámbito de las políticas que van ganando importancia en el contexto de América del Norte.**
- **Determinando de manera continua los aspectos particulares de las relaciones norteamericanas que justifiquen la expansión de una cooperación más estratégica con México que responda a los intereses de Canadá, al igual que examinando la cooperación entre Canadá y México que podría incluir relaciones conjuntas en vez de separadas con Estados Unidos.**
- **Expandiendo el programa canadiense de cooperación bilateral con México y analizando la viabilidad de que Canadá brinde mayor apoyo a las iniciativas de desarrollo de México, concentrándose en los sectores más necesitados y consultando a una amplia gama de interesados directos no gubernamentales.**
- **Haciendo participar a los parlamentarios en toda la medida de lo posible en el estrechamiento de los lazos entre Canadá y México, fomentando más las deliberaciones interparlamentarias sobre las principales cuestiones de políticas bilaterales y norteamericanas, así como tomando en consideración las conclusiones a las que lleguen. Asimismo, se podría examinar la posibilidad de invitar a los ministros canadienses a participar en los foros interparlamentarios cuando los miembros de dichos foros lo consideren oportuno.**

C. UTILIZAR AL MÁXIMO EL POTENCIAL DE LAS RELACIONES TRILATERALES EN AMÉRICA DEL NORTE

En América del Norte, la tendencia más importante a finales del siglo precedente fue que los Estados se unieron para conformar una región. Convertir a América del Norte en una región posiblemente será el proyecto más fascinante para Estados Unidos, Canadá y México durante varias décadas más.

Guy Poitras, *Inventing North America: Canada, Mexico, and the United States*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (Colorado), 2001, pág. 2.

Nuestros gobiernos deben comenzar a reflexionar sobre la estrategia que adoptarán para responder a una América del Norte en evolución, *a* las oportunidades y los desafíos que plantea. [...] En definitiva, el tema sobre el cual deliberaremos será la construcción del futuro de América del Norte. Para ello, tendremos que identificar las áreas de interés común para los tres países en términos del fortalecimiento del marco norteamericano, al igual que determinar si contamos con los medios adecuados para lograr ese objetivo. No estamos más que al inicio de la definición del futuro de la comunidad norteamericana.

Alocución pronunciada por el Hon. John Manley ante la *Canadian Society of New York* el 9 de abril de 2001.

Aunque América del Norte es una de las regiones más poderosas del mundo, no está acostumbrada a pensar desde una perspectiva regional. Aunque se efectuaron estudios sobre las relaciones entre los países de América del Norte, por lo general dichos estudios se enfocaron en Estados Unidos y, hasta antes de la instauración del TLCAN, con frecuencia dejaban de lado las relaciones trilaterales[92]. Como se vio en los capítulos 2 y 4 del presente informe, fuerzas influyentes de integración están interviniendo en el nuevo espacio económico norteamericano. Dichas fuerzas requieren políticas preparatorias si se desea que tengan repercusiones ventajosas para Canadá a largo plazo. Sin embargo, más allá del marco de un TLCAN casi desprovisto de instituciones[93], aspecto que se examinó en detalle en el capítulo anterior – pocas cosas en América del Norte corresponden, a este lado del Atlántico, a los procesos sociopolíticos y constitucionales explícitos propios del "integracionismo" de una Unión Europea en plena expansión[94].

Algunos testimonios se expresaron abiertamente contrarios a toda iniciativa orientada a acrecentar la integración económica de América del Norte, que ya consideran excesiva. Otros dudan que se puedan desarrollar los aspectos trilaterales de las relaciones al interior de América del Norte o bien piden que Canadá se concentre en los principales acuerdos bilaterales existentes en materia de economía y seguridad, por lo menos de momento.

Michael Hart, por ejemplo, declaró sin rodeos lo siguiente: "Me parece un error decir que existe una comunidad norteamericana, pues no la hay. Tenemos un Tratado de Libre Comercio de América del Norte que sirve de base para dos acuerdos de libre comercio – uno entre Canadá y Estados Unidos y otro entre Estados Unidos y México". A continuación afirmó que, a pesar de que los estadounidenses mantienen numerosas cuestiones bilaterales con Canadá y México, "ya no están interesados" en continuar las

---

92 Entre las fuentes canadienses, véase por ejemplo la evolución que existe entre la publicación dirigida por W. Andrew Axline, *Continental Community? Independence and Integration in North America*, McClelland and Stewart, Toronto, 1974 y la publicación dirigida por Stephen Randall *et al* titulada *North America Without Borders? Integrating Canada, the United States and Mexico*, University of Calgary Press, Calgary, 1992; y la postura de Herman Konrad en "North American Continental Relationships: Historical Trends and Antecedents", en la publicación dirigida por Stephen Randall y Herman Konrad *NAFTA in Transition*, University of Calgary Press, Calgary, 1995, que refleja un gran cambio al acordar una atención significativa a las dimensiones canado-mexicanas de las relaciones continentales y a un "trilateralismo emergente".

93 Aunque algunos analistas alegan, como Stephen Clarkson, que el TLCAN ha establecido un "aparente" régimen constitucional continental, por lo menos en cuando toca a las relaciones económicas, ello no se ha manifestado en las instituciones trilaterales. Según Stephen Randall: "El hecho de que el TLCAN no haya logrado instaurar un organismo coordinador centralizado, con poder de decisión y resguardado de los caprichos de las políticas nacionales de un país refleja el carácter altamente tradicional del TLCAN y el celo con el que defienden su soberanía nacional los países que lo integran" ("Managing Trilateralism: The United States, Mexico and Canada in the Post-NAFTA Era" en Randall et Herman, editores, *NAFTA in Transition*, 1995, pág. 45).

94 Después del Tratado de Roma de 1957 que instauró la Comunidad Económica Europea y del Tratado de Maastricht de 1991 que la transformó en la Unión Europea, fueron firmados otros tratados. Una Convención sobre el futuro de la Unión Europea examina actualmente las próximas etapas de la evolución constitucional de una "unión más estrecha que nunca" en el marco de la potencial expansión de la Unión Europea, que estará conformada por 25 países o más en el transcurso de los próximos años. Un último obstáculo a la expansión de la Unión Europea fue eliminado el 20 de octubre de 2002 cuando los irlandeses aprobaron mediante consulta popular el Tratado de Niza que habían rechazado en 2001.

deliberaciones sobre dichas cuestiones *en un contexto norteamericano*"[95]. Incluso los principales partidarios de incluir a México en las políticas canadienses llegaron a la conclusión siguiente: "Desde el punto de vista canadiense, todavía no está claro lo que se podría obtener trabajando de manera trilateral con Estados Unidos. Existen relativamente pocas cuestiones de real incumbencia para los tres países, al menos en materia de objetivos políticos y sociales comunes. [...] El principal interés de Canadá en un enfoque propiamente norteamericano está en la protección y mejora de las relaciones privilegiadas que mantiene con Estados Unidos"[96].

De todas maneras, incluso si fuera cierto, ello no significa que los estadounidenses o canadienses no puedan interesarse más en enfoques auténticamente norteamericanos o que Canadá no tenga sólidas razones para promover los enfoques trilaterales. Es evidente que, fuera de un contexto trilateral, el valor de utilizar las relaciones entre Canadá y México como medio estratégico para neutralizar la influencia unilateral de Estados Unidos quedaría bastante disminuido, pues las relaciones canado-mexicanas tendrían menor valor en la región de América del Norte, donde supuestamente deberían tener una fuerte incidencia. Los testimonios destacaron además que sería preferible que las iniciativas de cooperación trilateral sean lanzadas por Canadá o México, o bien de manera conjunta por ambos países. De otro modo, serían consideradas casi automáticamente como una imposición del "hermano mayor" y, por lo tanto, estarían condenadas al fracaso.

Hace algunos años, el ex ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lloyd Axworthy, quien defendió siempre la necesidad de preservar la autonomía de la política extranjera de Canadá ante Estados Unidos, suscitó ciertas reflexiones sobre la manera de lograrlo cuando habló de obtener "la buena cooperación entre países norteamericanos". Como dijo a sus interlocutores estadounidenses: "En la situación actual de América del Norte, Canadá, Estados Unidos y México actúan de manera separada para combatir amenazas tales como el delito, el narcotráfico y el terrorismo, lo cual a veces acarrea consecuencias no deseadas, tales como la creación de nuevas barreras a lo largo de nuestras fronteras [...]. Necesitamos actualizar los instrumentos e instituciones que compartimos para enfrentarnos a los desafíos que se plantean en una amplia gama de sectores, tales como el medio ambiente que compartimos, la educación, los recursos humanos y la libre circulación de las mercancías y las personas"[97]. Bajo la dirección del Sr. Axworthy, se estableció un "Marco de Trabajo para una Asociación Norteamericana",

---

95 *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

96 Stacey Wilson-Forsberg, *North American Integration: Back to Basics*, págs. 4 y 6. La recomendación formulada en el documento normativo de FOCAL indica que: "Los tres países deberían consolidar las relaciones bilaterales existentes, mejorar la eficacia de las instituciones bilaterales y los enfoques políticos, asegurando simultáneamente que el potencial del TLCAN sea plenamente desarrollado, al igual que el de sus acuerdos e instituciones conexas".

97 "Global Action, Continental Community: Human Security in Canadian Foreign Policy", alocución pronunciada ante la reunión del *Mid-America Committee* celebrada en Chicago el 9 de septiembre de 1998. Dichos conceptos fueron subsecuentemente presentados en un discurso pronunciado el 16 de octubre de 1998 en el marco de la conferencia sobre política extranjera del Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales celebrada en Ottawa.

es decir un proceso trilateral que fue aprobado por los ministros de asuntos exteriores. Tras abandonar la función pública, el Sr. Axworthy observó: "Aunque había una gran resistencia por parte de los burócratas y escaso análisis o comprensión, esa iniciativa embrionaria develó un enorme potencial para la creación de una comunidad e instituciones transfronterizas"[98].

El Sr. Axworthy cree firmemente que ese potencial todavía existe en el contexto surgido de los sucesos del 11 de septiembre. En Vancouver, indicó al Comité que, en su opinión, establecer un marco permanente de trabajo trilateral mejor definido para las relaciones en América del Norte contribuiría a salvaguardar los intereses soberanos de Canadá, incluyendo sus intereses en áreas delicadas tales como la cooperación en materia de seguridad y de defensa. Según dijo: "No dimos seguimiento a los mecanismos trilaterales, incluso cuando pensé que comenzaban a tener una incidencia real en varias áreas clave, tales como el sector energético, los recursos naturales y las cuestiones transfronterizas. Lo importante, sin embargo, es que se celebraron reuniones a intervalos regulares — tres o cuatro veces por año — entre los tres ministros de asuntos exteriores. Ello dio lugar a cierto número de exigencias organizacionales, con lo cual hubo cierto grado de vista panorámica o supervisión" [99].

El Comité mantiene una mentalidad abierta respecto a esas cuestiones. Creemos que, si existen oportunidades para reafirmar los lazos trilaterales de manera que convenga a los intereses de Canadá, será necesario aprovecharlas. Sin embargo, no anticipamos que ese tipo de compromisos prácticos conduzcan a una gran "arquitectura" para edificar la integración política de América del Norte. Es más, tenemos reservas acerca de lo que puede lograrse y la rapidez con que se podrá avanzar. De manera conexa, quedan interrogantes sobre la manera en que las estructuras y procesos trilaterales creados para favorecer la cooperación regional podrían ser sometidos a la supervisión democrática de los ciudadanos canadienses.

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Creo que todas las hipótesis – excluyendo la hipótesis de una zona de libre comercio – tales como una unión aduanera con políticas comerciales comunes, un mercado común y, con mayor razón, una unión económica con una divisa común y políticas comunes, etc. plantean necesariamente el problema fundamental de definir cuál sería la autoridad con poder de decisión que gestionaría el funcionamiento de esos acuerdos.

Toda vez que un poder como el de Estados Unidos está en tratativas con Canadá y México para determinar una política común, se plantean dos hipótesis: Estados Unidos está de acuerdo o bien está en desacuerdo. Si no está de acuerdo, la política propuesta no es aprobada; si está de acuerdo, es aprobada.

---

98 Hon. Lloyd Axworthy, "A Changing North American Agenda", en *Looking Ahead*, revista publicada por la *National Policy Association*, Washington (D.C.), julio de 2001, págs. 9 a 10.

99 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Por lo tanto, la única hipótesis parece ser la siguiente: ¿pueden dos países lograr oponerse a una política estadounidense? Esa cuestión sigue sin respuesta, pero como podrán ustedes imaginarse, no se trata de un arreglo que, en el plano de la toma de decisiones, prometa ser especialmente funcional, a menos que estemos dispuestos a ceder la mayor parte del tiempo.

Ivan Bernier, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

[...] las encuestas en los tres países indican que una gran mayoría en cada uno de ellos está dispuesta a formar parte de una entidad norteamericana, en la medida en que ello contribuya a mejorar el nivel de vida, no ponga en peligro la cultura local y mejore el medio ambiente. Pero también señalan claramente que la opinión pública canadiense y mexicana no desea una asimilación con Estados Unidos. Creo que esa visión más amplia de una entidad norteamericana diferente de los tres países pero fundada sobre un sentido de destino común, es una dirección a la cual aspiran muchos y que deberíamos examinar más detenidamente.[...] Nos encontramos en una fase en la cual la falta de liderazgo por parte de Estados Unidos abre una nueva vía para que Canadá y México presenten sus ideas. Si ambos países propugnan sus ideas de manera conjunta, serán escuchados por Estados Unidos. Que el poder ejecutivo estadounidense los acepte o no de entrada dependerá en gran parte de la índole del programa que propongan, pero creo que esas ideas serían tomadas en serio por ciertos medios y que influirían sobre el carácter del debate.

Robert Pastor, Universidad Emory,
Testimonios, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

Si Canadá desea tener una estrategia orientada a compensar lo que puede denominarse el déficit político y el déficit institucional en la construcción actual de la integración continental norteamericana; cuando se piensa, como yo, que el TLCAN ha creado una situación de integración que exige mecanismos de cooperación política que actualmente no existen, que son necesarios y que repercuten sobre los intereses canadienses, creo que una estrategia adecuada para obtener ganancias en ese nivel será una estrategia de pequeños pasos graduales. Sobre todo, es necesario evitar los modelos excesivamente ambiciosos porque oscurecerán nuestros objetivos, inspirarán desconfianza, probablemente atemorizarán a los estadounidenses y nos impedirían concluir con éxito negociaciones sobre cuestiones más inmediatas o tal vez menos ambiciosas.

Louis Bélanger, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Tenemos necesidad de una comunidad de países norteamericanos. Es importante que haya un mayor conocimiento recíproco y sobre la comunidad que estamos creando pues ello amplía nuestros horizontes y mejora la comprensión que tenemos de nosotros mismos.[...] En términos muy reales, la cuestión fundamental es determinar cuánto invertimos en nuestra tentativa de comprender y explicar nuestras relaciones no comerciales en América del Norte y para forjar un espíritu de comunidad. Según parece, hemos invertido muy poco. Si realmente valoramos los vínculos económicos que tenemos con Estados Unidos, y ciertamente deberíamos hacerlo, o bien los vínculos que estamos creando con México, entonces también deberíamos alimentar las dimensiones sociales, políticas, académicas y culturales. Se trata de acercar a las personas. Hemos instalado con éxito la infraestructura física o equipo, pero no podremos operarlo sin un buen programa informático. Necesitamos un sistema operativo para América del Norte. La cuestión que se plantea es: ¿quién escribirá ese programa?

Brian Stevenson, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

es decir un proceso trilateral que fue aprobado por los ministros de asuntos exteriores. Tras abandonar la función pública, el Sr. Axworthy observó: "Aunque había una gran resistencia por parte de los burócratas y escaso análisis o comprensión, esa iniciativa embrionaria develó un enorme potencial para la creación de una comunidad e instituciones transfronterizas"[98].

El Sr. Axworthy cree firmemente que ese potencial todavía existe en el contexto surgido de los sucesos del 11 de septiembre. En Vancouver, indicó al Comité que, en su opinión, establecer un marco permanente de trabajo trilateral mejor definido para las relaciones en América del Norte contribuiría a salvaguardar los intereses soberanos de Canadá, incluyendo sus intereses en áreas delicadas tales como la cooperación en materia de seguridad y de defensa. Según dijo: "No dimos seguimiento a los mecanismos trilaterales, incluso cuando pensé que comenzaban a tener una incidencia real en varias áreas clave, tales como el sector energético, los recursos naturales y las cuestiones transfronterizas. Lo importante, sin embargo, es que se celebraron reuniones a intervalos regulares — tres o cuatro veces por año — entre los tres ministros de asuntos exteriores. Ello dio lugar a cierto número de exigencias organizacionales, con lo cual hubo cierto grado de vista panorámica o supervisión" [99].

El Comité mantiene una mentalidad abierta respecto a esas cuestiones. Creemos que, si existen oportunidades para reafirmar los lazos trilaterales de manera que convenga a los intereses de Canadá, será necesario aprovecharlas. Sin embargo, no anticipamos que ese tipo de compromisos prácticos conduzcan a una gran "arquitectura" para edificar la integración política de América del Norte. Es más, tenemos reservas acerca de lo que puede lograrse y la rapidez con que se podrá avanzar. De manera conexa, quedan interrogantes sobre la manera en que las estructuras y procesos trilaterales creados para favorecer la cooperación regional podrían ser sometidos a la supervisión democrática de los ciudadanos canadienses.

LO QUE DIJERON LOS TESTIGOS

Creo que todas las hipótesis – excluyendo la hipótesis de una zona de libre comercio – tales como una unión aduanera con políticas comerciales comunes, un mercado común y, con mayor razón, una unión económica con una divisa común y políticas comunes, etc. plantean necesariamente el problema fundamental de definir cuál sería la autoridad con poder de decisión que gestionaría el funcionamiento de esos acuerdos.

Toda vez que un poder como el de Estados Unidos está en tratativas con Canadá y México para determinar una política común, se plantean dos hipótesis: Estados Unidos está de acuerdo o bien está en desacuerdo. Si no está de acuerdo, la política propuesta no es aprobada; si está de acuerdo, es aprobada.

---

98 Hon. Lloyd Axworthy, "A Changing North American Agenda", en *Looking Ahead*, revista publicada por la *National Policy Association*, Washington (D.C.), julio de 2001, págs. 9 a 10.

99 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Por lo tanto, la única hipótesis parece ser la siguiente: ¿pueden dos países lograr oponerse a una política estadounidense? Esa cuestión sigue sin respuesta, pero como podrán ustedes imaginarse, no se trata de un arreglo que, en el plano de la toma de decisiones, prometa ser especialmente funcional, a menos que estemos dispuestos a ceder la mayor parte del tiempo.

Ivan Bernier, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

[...] las encuestas en los tres países indican que una gran mayoría en cada uno de ellos está dispuesta a formar parte de una entidad norteamericana, en la medida en que ello contribuya a mejorar el nivel de vida, no ponga en peligro la cultura local y mejore el medio ambiente. Pero también señalan claramente que la opinión pública canadiense y mexicana no desea una asimilación con Estados Unidos. Creo que esa visión más amplia de una entidad norteamericana diferente de los tres países pero fundada sobre un sentido de destino común, es una dirección a la cual aspiran muchos y que deberíamos examinar más detenidamente.[...] Nos encontramos en una fase en la cual la falta de liderazgo por parte de Estados Unidos abre una nueva vía para que Canadá y México presenten sus ideas. Si ambos países propugnan sus ideas de manera conjunta, serán escuchados por Estados Unidos. Que el poder ejecutivo estadounidense los acepte o no de entrada dependerá en gran parte de la índole del programa que propongan, pero creo que esas ideas serían tomadas en serio por ciertos medios y que influirían sobre el carácter del debate.

Robert Pastor, Universidad Emory,
Testimonios, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

Si Canadá desea tener una estrategia orientada a compensar lo que puede denominarse el déficit político y el déficit institucional en la construcción actual de la integración continental norteamericana; cuando se piensa, como yo, que el TLCAN ha creado una situación de integración que exige mecanismos de cooperación política que actualmente no existen, que son necesarios y que repercuten sobre los intereses canadienses, creo que una estrategia adecuada para obtener ganancias en ese nivel será una estrategia de pequeños pasos graduales. Sobre todo, es necesario evitar los modelos excesivamente ambiciosos porque oscurecerán nuestros objetivos, inspirarán desconfianza, probablemente atemorizarán a los estadounidenses y nos impedirían concluir con éxito negociaciones sobre cuestiones más inmediatas o tal vez menos ambiciosas.

Louis Bélanger, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Tenemos necesidad de una comunidad de países norteamericanos. Es importante que haya un mayor conocimiento recíproco y sobre la comunidad que estamos creando pues ello amplía nuestros horizontes y mejora la comprensión que tenemos de nosotros mismos.[...] En términos muy reales, la cuestión fundamental es determinar cuánto invertimos en nuestra tentativa de comprender y explicar nuestras relaciones no comerciales en América del Norte y para forjar un espíritu de comunidad. Según parece, hemos invertido muy poco. Si realmente valoramos los vínculos económicos que tenemos con Estados Unidos, y ciertamente deberíamos hacerlo, o bien los vínculos que estamos creando con México, entonces también deberíamos alimentar las dimensiones sociales, políticas, académicas y culturales. Se trata de acercar a las personas. Hemos instalado con éxito la infraestructura física o equipo, pero no podremos operarlo sin un buen programa informático. Necesitamos un sistema operativo para América del Norte. La cuestión que se plantea es: ¿quién escribirá ese programa?

Brian Stevenson, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

A pesar de toda la retórica, los canadienses todavía no están especialmente interesados en los mexicanos y viceversa. [Sin embargo], debemos iniciar el diálogo en términos verdaderamente norteamericanos, es decir con los mexicanos y los estadounidenses, y dejar de pretender que somos el único socio comercial de Estados Unidos. Si abordamos ciertas cuestiones transfronterizas en términos verdaderamente trilaterales, creo que lograríamos mayores avances que tratando de retroceder y diciendo que somos diferentes de los mexicanos. Somos diferentes, no hay duda, y también son diferentes nuestros problemas. Pero ésa es una cuestión propia de América del Norte.

Theodore Cohn, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Examinamos los aspectos no económicos del TLCAN y nuestro sentido de pertenencia continental [...] Sobre ese aspecto incluso podríamos trabajar con los estadounidenses. Sé muy bien que tal vez éste no sea el momento, pues los estadounidenses no han avanzado mucho en esa dirección, pero se podría convencer, sobre todo a los jóvenes estadounidenses, de ampliar su concepto de identidad americana para que digan: "Soy estadounidense, pero americano de todo el continente. No sólo existe mi cultura estadounidense, sino también la cultura de Canadá y de los países de América Latina. Todos esos elementos forman parte de mi identidad".

Noten hasta qué punto en Europa, independientemente de lo que Europa haya significado y de todos sus mecanismos económicos, sociales y demás, la simple idea de que Europa estaba de moda – una idea que fue adoptada con entusiasmo por muchos habitantes de Europa – fue la chispa que bastó para conducir a la creación de las instituciones de la Unión Europea. [...]Es posible que también sea un concepto atractivo ser americano, tener la identidad americana, desear tener intereses en común. [...]Es una pequeña corriente que existe y me parece que deberíamos crear instituciones para fomentarla y apoyar la cooperación en cuestiones de índole social, ambiental y cultural.[…] El sueño es, por lo tanto, lograr una integración económica que corra paralela a la integración cultural, social y demás. Creo que creando instituciones fomentaremos ese tipo de fenómeno.

Louis Balthazar, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Los conceptos de unión aduanera, mercado común y moneda común provienen de la experiencia europea. Tienen efectivamente mucho mérito en términos de acuerdos económicos. Es muy posible que algunas de sus ventajas económicas puedan ser replicadas en América del Norte – si sólo mantenemos como punto de referencia modelos económicos abstractos. Sin embargo, cada etapa del proceso de una integración económica más estrecha en Europa estuvo acompañada de etapas deliberadas y precisas orientadas a una integración política más estrecha [...]

Incluso en ese contexto político, cabe señalar que hay un déficit democrático considerable que ha suscitado mucho interés e inquietud en Europa, mucha agitación popular frente a una burocracia que no rinde cuenta de sus acciones, al igual que movimientos extremistas anti-europeos que se han dado a conocer en la mayoría de los países europeos como movimientos minoritarios de agitación, lo cual es inquietante. Esos problemas no son fatales para el proyecto europeo, pero vale la pena destacarlos para sacar a luz las graves lagunas políticas de cualquier integración económica norteamericana que se proyecte.

Reg Whitaker, Universidad de Victoria,
Testimonios, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Aunque es imposible replicar la experiencia europea directamente en América del Norte, deberíamos evitar considerar a Europa como una realidad estática, pues la Unión Europea es un proyecto político permanente y en constante evolución. Lo mismo puede decirse de América del Norte. ¿Por qué no se puede reproducir integralmente la experiencia de la Unión Europea? Porque es resultado de una historia diferente y una evolución de varias décadas. En el caso de América del Norte, el predominio económico y militar de un solo país, Estados Unidos, es un fenómeno único.

Yasmeen Abu-Laban, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

Las medidas que tomamos para construir esa relación trilateral y la comunidad que deriva de la misma no deben necesariamente ser adoptadas en los tres países de manera simultánea. Dadas las diferencias de capacidad y de relaciones entre nosotros, deberíamos examinar enfoques múltiples. Examinar, por ejemplo, qué medidas podrían ser tomadas "a dos velocidades", como se dice en Europa.

Un ejemplo de ese tipo de proceso a dos velocidades es la adopción sucesiva del ALC y del TLCAN. Canadá y Estados Unidos pueden, por su parte, instaurar ciertos elementos que sean más fáciles de realizar para ellos dos, luego invitar a México a que se les una, asegurando que México tenga pleno conocimiento de los procedimientos y procesos, fundándose en reglas convenidas, prácticas y de respeto mutuo. Un ejemplo de ese tipo de proceso es la cuestión de la gestión concertada de la frontera en la cual participan actualmente Canadá y Estados Unidos. De manera similar, México y Estados Unidos podrían abordar entre ellos ciertas cuestiones y concluir acuerdos a los cuales Canadá podría adherirse ulteriormente, si así lo desea; un ejemplo que me viene en mente es la liberación de los mercados laborales, que son de un interés bilateral crucial. Esas etapas orgánicas, si así puedo llamarlas, orientadas a la creación de una relación trilateral podrían y deberían estar complementadas por otras medidas que los tres países puedan adoptar juntos. [...]

De modo que sí existe una posible dinámica norteamericana. ¿Sería el producto final una comunidad norteamericana similar a la que existe en Europa? Ésa interrogante aún es una incógnita. ¿Existe un punto de culminación en el cual tendremos una comunidad norteamericana? Estoy profundamente convencido de que sí lo hay.

George Haynal, Universidad de Harvard ,
Testimonios, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

5.7 Comparación de los puntos de vista canadienses, estadounidenses y mexicanos sobre trilateralismo

Puesto que los intercambios verdaderamente trilaterales no pueden avanzar sin la participación de Estados Unidos, conviene presentar primero los puntos de vista estadounidenses expuestos ante el Comité. Dichos puntos de vista fueron cuando menos variados. Francamente, los miembros del Congreso con los cuales nos reunimos no nos parecieron muy receptivos. Por ejemplo, el demócrata John Lafalce, de Nueva York, detractor del TLCAN, se manifestó extremadamente contrario a la idea de que se pueda tratar con México en pie de igualdad con Canadá. Aunque es cierto que las personas con las cuales nos reunimos no representaban al conjunto de miembros del Congreso, axiomas como ése de un bilateralismo tradicional parecen ser comunes y son signo de una reticencia generalizada por ambas partes. Como mencionamos antes en el presente capítulo, ciertos canadienses envidian la fuerte representación diplomática y capacidad de presión que México mantiene en Estados Unidos. Pero persiste una convicción sólidamente arraigada de que las relaciones bilaterales ya establecidas son las que cuentan verdaderamente y que una relación trilateral, en la cual México quedaría

A pesar de toda la retórica, los canadienses todavía no están especialmente interesados en los mexicanos y viceversa. [Sin embargo], debemos iniciar el diálogo en términos verdaderamente norteamericanos, es decir con los mexicanos y los estadounidenses, y dejar de pretender que somos el único socio comercial de Estados Unidos. Si abordamos ciertas cuestiones transfronterizas en términos verdaderamente trilaterales, creo que lograríamos mayores avances que tratando de retroceder y diciendo que somos diferentes de los mexicanos. Somos diferentes, no hay duda, y también son diferentes nuestros problemas. Pero ésa es una cuestión propia de América del Norte.

Theodore Cohn, Universidad Simon Fraser,
Testimonios, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Examinamos los aspectos no económicos del TLCAN y nuestro sentido de pertenencia continental [...] Sobre ese aspecto incluso podríamos trabajar con los estadounidenses. Sé muy bien que tal vez éste no sea el momento, pues los estadounidenses no han avanzado mucho en esa dirección, pero se podría convencer, sobre todo a los jóvenes estadounidenses, de ampliar su concepto de identidad americana para que digan: "Soy estadounidense, pero americano de todo el continente. No sólo existe mi cultura estadounidense, sino también la cultura de Canadá y de los países de América Latina. Todos esos elementos forman parte de mi identidad".

Noten hasta qué punto en Europa, independientemente de lo que Europa haya significado y de todos sus mecanismos económicos, sociales y demás, la simple idea de que Europa estaba de moda – una idea que fue adoptada con entusiasmo por muchos habitantes de Europa – fue la chispa que bastó para conducir a la creación de las instituciones de la Unión Europea. [...]Es posible que también sea un concepto atractivo ser americano, tener la identidad americana, desear tener intereses en común. [...]Es una pequeña corriente que existe y me parece que deberíamos crear instituciones para fomentarla y apoyar la cooperación en cuestiones de índole social, ambiental y cultural.[...] El sueño es, por lo tanto, lograr una integración económica que corra paralela a la integración cultural, social y demás. Creo que creando instituciones fomentaremos ese tipo de fenómeno.

Louis Balthazar, Universidad Laval,
Testimonios, Reunión N° 60, 26 de febrero de 2002.

Los conceptos de unión aduanera, mercado común y moneda común provienen de la experiencia europea. Tienen efectivamente mucho mérito en términos de acuerdos económicos. Es muy posible que algunas de sus ventajas económicas puedan ser replicadas en América del Norte – si sólo mantenemos como punto de referencia modelos económicos abstractos. Sin embargo, cada etapa del proceso de una integración económica más estrecha en Europa estuvo acompañada de etapas deliberadas y precisas orientadas a una integración política más estrecha [...]

Incluso en ese contexto político, cabe señalar que hay un déficit democrático considerable que ha suscitado mucho interés e inquietud en Europa, mucha agitación popular frente a una burocracia que no rinde cuenta de sus acciones, al igual que movimientos extremistas anti-europeos que se han dado a conocer en la mayoría de los países europeos como movimientos minoritarios de agitación, lo cual es inquietante. Esos problemas no son fatales para el proyecto europeo, pero vale la pena destacarlos para sacar a luz las graves lagunas políticas de cualquier integración económica norteamericana que se proyecte.

Reg Whitaker, Universidad de Victoria,
Testimonios, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Aunque es imposible replicar la experiencia europea directamente en América del Norte, deberíamos evitar considerar a Europa como una realidad estática, pues la Unión Europea es un proyecto político permanente y en constante evolución. Lo mismo puede decirse de América del Norte. ¿Por qué no se puede reproducir integralmente la experiencia de la Unión Europea? Porque es resultado de una historia diferente y una evolución de varias décadas. En el caso de América del Norte, el predominio económico y militar de un solo país, Estados Unidos, es un fenómeno único.

Yasmeen Abu-Laban, Universidad de Alberta,
Testimonios, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

Las medidas que tomamos para construir esa relación trilateral y la comunidad que deriva de la misma no deben necesariamente ser adoptadas en los tres países de manera simultánea. Dadas las diferencias de capacidad y de relaciones entre nosotros, deberíamos examinar enfoques múltiples. Examinar, por ejemplo, qué medidas podrían ser tomadas "a dos velocidades", como se dice en Europa.

Un ejemplo de ese tipo de proceso a dos velocidades es la adopción sucesiva del ALC y del TLCAN. Canadá y Estados Unidos pueden, por su parte, instaurar ciertos elementos que sean más fáciles de realizar para ellos dos, luego invitar a México a que se les una, asegurando que México tenga pleno conocimiento de los procedimientos y procesos, fundándose en reglas convenidas, prácticas y de respeto mutuo. Un ejemplo de ese tipo de proceso es la cuestión de la gestión concertada de la frontera en la cual participan actualmente Canadá y Estados Unidos. De manera similar, México y Estados Unidos podrían abordar entre ellos ciertas cuestiones y concluir acuerdos a los cuales Canadá podría adherirse ulteriormente, si así lo desea; un ejemplo que me viene en mente es la liberación de los mercados laborales, que son de un interés bilateral crucial. Esas etapas orgánicas, si así puedo llamarlas, orientadas a la creación de una relación trilateral podrían y deberían estar complementadas por otras medidas que los tres países puedan adoptar juntos. [...]

De modo que sí existe una posible dinámica norteamericana. ¿Sería el producto final una comunidad norteamericana similar a la que existe en Europa? Ésa interrogante aún es una incógnita. ¿Existe un punto de culminación en el cual tendremos una comunidad norteamericana? Estoy profundamente convencido de que sí lo hay.

George Haynal, Universidad de Harvard ,
Testimonios, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

5.7 Comparación de los puntos de vista canadienses, estadounidenses y mexicanos sobre trilateralismo

Puesto que los intercambios verdaderamente trilaterales no pueden avanzar sin la participación de Estados Unidos, conviene presentar primero los puntos de vista estadounidenses expuestos ante el Comité. Dichos puntos de vista fueron cuando menos variados. Francamente, los miembros del Congreso con los cuales nos reunimos no nos parecieron muy receptivos. Por ejemplo, el demócrata John Lafalce, de Nueva York, detractor del TLCAN, se manifestó extremadamente contrario a la idea de que se pueda tratar con México en pie de igualdad con Canadá. Aunque es cierto que las personas con las cuales nos reunimos no representaban al conjunto de miembros del Congreso, axiomas como ése de un bilateralismo tradicional parecen ser comunes y son signo de una reticencia generalizada por ambas partes. Como mencionamos antes en el presente capítulo, ciertos canadienses envidian la fuerte representación diplomática y capacidad de presión que México mantiene en Estados Unidos. Pero persiste una convicción sólidamente arraigada de que las relaciones bilaterales ya establecidas son las que cuentan verdaderamente y que una relación trilateral, en la cual México quedaría

integrado como socio de pleno derecho, todavía se encuentra en la fase de proyecto. Como ese tipo de relación trilateral tiene menos prioridad, puede esperar.

Funcionarios, politólogos y portavoces de organismos no gubernamentales también señalaron la falta de una entidad política o procesos políticos específicamente dedicados a los asuntos norteamericanos, a pesar de que había cierto grado de apertura favorable a encontrar soluciones que fueran más allá de las instituciones mínimas que existen en virtud del TLCAN. Como destacó William McIlhenny, Director encargado de Canadá y México en el Consejo de Seguridad ante del Consejo Nacional de Seguridad, "las instituciones y la infraestructura no siguieron [el ritmo] de los intercambios transfronterizos [...] en el marco de los cuales se está instaurando paulatinamente una nueva arquitectura para la región norteamericana". Al igual que sus colegas, se mantiene sin embargo muy escéptico respecto a los grandes proyectos institucionales de índole "cartesiana" y prefiere adoptar un pragmatismo paulatino para responder a lo que considera expectativas poco realistas presentadas por altos funcionarios del gobierno mexicano. En otra reunión, Frank Vargo, Vicepresidente de Asuntos Económicos Internacionales de la National Association of Manufacturers, señaló que el TLCAN ha estimulado algunas interacciones comerciales nuevas entre los tres países, agregando que "no se reformularán las políticas trilaterales mientras no se manifieste la necesidad".

En contraste con esas reservas, el Comité también recibió las declaraciones de varios estadounidenses destacados que propugnan un trilateralismo ambicioso. En uno de los paneles iniciales, Robert Pastor presentó, a grandes rasgos, un programa integral dirigido al establecimiento de un marco general de instituciones de América del Norte y de una cooperación política en la región norteamericana. Para ello, se inspiró en su fundamental estudio *Towards a North American Community*. El libro fue publicado por el prestigioso Institute for International Economics con sede en Washington, en vísperas de la cumbre que reunió a los presidentes Fox y Bush a principios de septiembre de 2001. Dicha obra refleja la visión futurista para América del Norte propugnada por el presidente mexicano[100]. Se ha alegado que los sucesos del 11 de septiembre habían suprimido ese escenario y suscitado un retroceso en vez de un bilateralismo doble reforzado debido a los imperativos de seguridad de Washington. Pero visto desde otro enfoque, también puede decirse que las ramificaciones de los atentados terroristas sacaron a luz las limitaciones del TLCAN y reforzaron aún más los argumentos en favor de la instauración de un "TLCAN ampliado". El Dr. Pastor dijo al Comité que la ausencia (que considera deplorable) de una respuesta unánime por parte de América del Norte o de cumbres trilaterales era "resultado directo de la falta de instituciones formales"[101].

---

100 El Dr. Pastor, experto en asuntos latinoamericanos, mantiene estrechos vínculos con altos funcionarios mexicanos, tales como Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores .

101 *Testimonios*, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002. El detractor del TLCAN, Stephen Clarkson, defendió un punto de vista ligeramente diferente en su reciente libro: "en sí mismo, el TLCAN no tenía nada que aportar en términos de instituciones o procesos capaces de contribuir a la toma de decisiones a escala continental — no convocó ninguna reunión trilateral o reunión de emergencia de su Comisión de Libre Comercio. Como quedó claramente ilustrado con los sucesos del 11 de septiembre, la gestión gubernativa en América del Norte después de los atentados reforzó, en vez de reemplazar, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y

El Dr. Pastor presentó al Comité 10 propuestas para rectificar esa situación y otras "omisiones" en el TLCAN, varias de las cuales ya fueron señaladas en el capítulo 4. Dichas propuestas pueden ser resumidas de la manera siguiente[102] :

- Crear una "Comisión de América del Norte" compuesta por 15 miembros (5 miembros por cada uno de los tres países) que se encargue de asesorar a los tres líderes sobre un programa trilateral y que incluya cumbres anuales o más frecuentes.
- Fundar un "Grupo Parlamentario de América del Norte".
- Crear un "tribunal permanente de comercio e inversión".
- Abordar la cuestión de la "brecha de desarrollo" que existe respecto a México.
- Crear un "Fondo para el Desarrollo de América del Norte" para contribuir a la disminución de esa brecha de desarrollo.
- Establecer un "plan de infraestructura y transporte" por medio de la Comisión de América del Norte.
- Encargar a dicha Comisión que analice otras áreas estratégicas que podrían beneficiarse de un "enfoque continental común".
- Establecer un "servicio norteamericano de inmigración, aduana e imposición de la ley".
- Orientarse hacia la armonización de los reglamentos que rigen el flujo transfronterizo de mercancías, servicios y personas al interior de un "perímetro" norteamericano en común, lo cual implicaría la negociación de una unión aduanera.
- Promover la creación de "centros de investigación para América del Norte".

El Dr. Pastor, Vicepresidente de Relaciones Internacionales de la American University y Director del Center for North American Studies de dicha universidad, preside también el consejo de administración del Foro sobre la Integración NorteAmericana (FINA), un nuevo organismo sin fines de lucro, trilingüe y con sede en Montreal que celebrará su conferencia inaugural en marzo de 2003[103].

Canadá y entre Estados Unidos y México, lo cual confirma que un bilateralismo no corregido otorga a Washington más control sobre sus socios menos importantes" (*Uncle Sam and Us*, págs. 404 a 405).

102 *Testimonios*, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002; también fue objeto de una declaración escrita presentada al Comité el 7 de febrero, *passim*.

103 La conferencia tendrá lugar del 27 al 28 de marzo de 2003 en Montreal bajo el tema "Más allá del libre comercio: consolidar América del Norte"; se concentrará muy especialmente en la creación de un fondo de inversión para América del Norte. Véase el sitio Web del Foro en: www.fina-nafi.org

En la última reunión de expertos, Stephen Blank, Director del Center for International Business, de la New York Pace University, propugnó enérgicamente la adopción de un enfoque integral del mismo tipo para la creación de instituciones norteamericanas. El Dr. Blank na participado asiduamente en la labor realizada por el Comité para América del Norte dependiente de la National Planning Association con base en Washington y ha prestado su asesoría al mismo sobre propuestas para crear una "Alianza de América del Norte"[104]. En su testimonio, el Dr. Blank preconizó expresamente la necesidad de un esfuerzo concertado para encastrar la integración económica de América del Norte en un marco sociopolítico más amplio. En su opinión, "ahora debemos llevar a término el proceso de integración desde la base hasta la cúspide por medio de intervenciones deliberadas. Debemos hacernos de un concepto de América del Norte, crear una voz auténticamente norteamericana, iniciar proyectos que destaquen ese concepto y crear nuevas instituciones que apoyen la existencia de un sistema propio de América del Norte". Al igual que el Dr. Pastor, el Dr. Blank estima que no hay objetivos más importantes que ampliar la participación de México y probar de esa manera que una economía de mercado en una región norteamericana cada vez más integrada "puede efectivamente abrir prometedoras perspectivas para todos los habitantes de América del Norte"[105].

No sorprende que algunos mexicanos destacados también estén participando en esas iniciativas recientes, al igual que en otros foros, tales como el Instituto de América del Norte (North American Institute, o NAMI), organismo trilateral al cual pertenece el Dr. Brian Stevenson (quien presentó su testimonio en Edmonton)[106]. Como ya vimos antes en este capítulo, fue ciertamente en la Ciudad de México donde el Comité observó el mayor entusiasmo por esos enfoques de expansión del trilateralismo. Los Sres. Andrés Rozental, Presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales y Enrique Berruga, quien desempeñaba entonces el puesto de Subsecretario de Relaciones Exteriores de México, coincidieron con ciertos aspectos de la visión propuesta por el Dr. Pastor. Ya tomamos debida nota de las propuestas mexicanas de crear un órgano similar a una comisión o a un grupo de expertos que se encargaría de asesorar a los tres gobiernos de América del Norte sobre las etapas que deberán superarse en la conducción de los asuntos propios de dicha región y de buscar una cooperación regional más estrecha en las áreas de interés común. Asimismo, el Sr. Berruga mencionó la

---

104 Dicho proyecto fue debatido en el marco de una reunión del Comité de América del Norte que se celebró en Ottawa en octubre de 2002 para conmemorar el décimo aniversario de la firma del TLCAN. Según una declaración provisional, dicha Alianza estaría conformada por agrupaciones sectoriales, civiles, públicas y regionales, entre otras, al igual que por individuos que comparten la visión de una América del Norte integrada y que propugnan su desarrollo económico y social, fronteras seguras y eficaces, la cooperación en materia de medio ambiente y otras prioridades sociales de alcance continental. La formación de la Alianza se fundaría en el crecimiento actual logrado desde la base y en el proceso de integración que fue catapultado por el TLCAN. En abril de 2001, una declaración del comité ejecutivo del Comité de América del Norte hizo un llamado a los tres líderes de los países del TLCAN para que instauraran un "grupo de trabajo para América del Norte". (Véase el sitio Web del Comité de América del Norte: www.northamericancommittee.org).

105 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002.

106 Nacido en Canadá, el Dr. Stevenson creció en México y Estados Unidos, razón por la cual se considera norteamericano en todo el sentido de la palabra. Para mayor información sobre el NAMI, véase el sitio Web: www.northamericancommittee.org

posibilidad de concluir un acuerdo semejante al Acuerdo de Schengen relativo a las fronteras internas y externas de América del Norte, que podría incluir un sistema de expedición de "visados para países del TLCAN".

Incluso más que la facilitación del acceso a los tres países para los ciudadanos de América del Norte, prácticamente todos los mexicanos que presentaron su punto de vista al Comité declararon su deseo de que se solucionen los problemas de desarrollo y las disparidades regionales en América del Norte por medios diferentes a los mecanismos actuales de financiamiento bilateral y multilateral. Por el contrario, el Dr. Pastor estima que ciertamente los tres países deben prestar una atención trilateral a las cuestiones de desarrollo, pero criticó vigorosamente el financiamiento regional practicado por la Unión Europea. Según explicó al Comité:

> [...] No quisiera replicar la estructura europea. Gastaron más de 400 mil millones de dólares en el curso de los últimos 25 años y dilapidaron la mayor parte de esa suma. Según mi análisis, esos fondos sólo resultaron eficaces en dos áreas, a saber infraestructura y educación. Eso puede ser gestionado muy bien por el Banco Mundial o el BID [Banco Interamericano de Desarrollo]. Francamente, no quisiera que se creara una nueva entidad. Pienso que la genialidad de América del Norte está en que no nos burocratizamos. En lo posible utilicemos lo que ya tenemos a fin de mantener un sistema eficiente y con objetivos claramente establecidos. No me ocuparía del desarrollo social. Creo que para ello basta el Banco Interamericano de Desarrollo. Me limitaría a esas dos áreas[107].

Por otra parte, salvo en análisis teóricos publicados en libros como el del Dr. Pastor, no abundan las descripciones de las características prácticas de las nuevas instituciones trilaterales propuestas – tales como estructura, funcionamiento, financiamiento y demás – y apenas si han empezado a formar parte del debate público. Ciertos testimonios canadienses y mexicanos expresaron inquietud porque esos proyectos sean dirigidos por enfoques elitistas y autoritarios y sólo después comunicados a los ciudadanos. Según Stacey Wilson-Forsberg, del organismo FOCAL, el proceso de integración está dominado por élites y existe una brecha creciente entre dichas élites y la población. En su opinión, se debe evitar una simple reacción de la población y sensibilizarla más, haciéndola participar en el diálogo trilateral y fomentando el debate público[108]. El Comité comparte ese punto de vista. Una participación amplia de la ciudadanía debería formar parte integral del proceso de instauración de instituciones para América del Norte desde el inicio y no ser agregada a último momento.

En la creación de instituciones trilaterales, otro elemento que también se deberá tener en cuenta es que, aunque los tres países son federaciones, no existe una instancia en la cual los gobiernos de las provincias y los estados que los constituyen puedan debatir y promover la cooperación en áreas que son de su competencia. En el contexto canado-estadounidense, la Comisión Mixta Internacional ha desempeñado una función crucial, entre otras cosas, en promover el acercamiento de representantes de las provincias, los estados fronterizos y las comunidades locales para abordar cuestiones de

---

[107] *Testimonios*, Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

[108] North American Integration: Back to Basics, pág. 9.

gestión ambiental de los Grandes Lagos y aguas limítrofes. Ése es el tipo de foro para la cooperación intergubernamental que podría resultar conveniente en un contexto trilateral.

En nuestro encuentro parlamentario mixto, celebrado el 13 de marzo de 2002, mexicanos y canadienses también subrayaron que no se deberá dejar que la falta de interés oficial de Estados Unidos por el trilateralismo frene el avance del proyecto. Dicho de otra manera, Canadá y México deberían avanzar en la intensificación de su cooperación en todas las áreas de interés común sin esperar a la instauración de estructuras y procesos trilaterales hipotéticos. Según explicó al Comité el catedrático Antonio Ortiz Mena en la Ciudad de México: "Creo que se podrían lograr avances significativos en la ampliación y distribución más equitativa de las ventajas de la integración económica a través de una amplia gama de medidas relativamente menores y que deberíamos implementarlas sin esperar a tener una visión o estrategia global de integración para América del Norte. Los dos procesos pueden darse de manera simultánea y ser complementarios entre sí, pero concentrarse exclusivamente en grandes visiones y medidas plantea el peligro de que se pospongan las medidas que son urgentes en el corto plazo[109].

Hay que agregar que las opiniones de los canadienses, independientemente de que apoyen o no las instituciones existentes relacionadas con el TLCAN, continúan divididas en cuanto a las ventajas que ofrece el trilateralismo de América del Norte. Varios testimonios concordaron en que se debería buscar soluciones en términos de creación de instituciones para remediar las deficiencias observadas. Entre los propugnadores de nuevos acuerdos en el marco trilateral, Stéphane Roussel indicó que convenía más "dirigir [la situación] en vez de intentar oponerse a la misma. Hace unos treinta años, el diplomático John Holmes [...] dijo que el continentalismo era una fuerza mayor que exigía que se le impusiera la disciplina de las instituciones [lo cual] continúa siendo válido hoy en día"[110].

Sin embargo, mientras que el Sr. Roussel es un ardiente partidario de incluir a México desde el inicio, Michael Hart, quien propugna una evolución global fundada en tratados para las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, pareció distanciarse de un enfoque trilateral. Según explicó al Comité: "He asistido a reuniones de diversos tipos de comités — tales como el Comité de América del Norte, el Instituto de América del Norte y el Comité de Relaciones entre Canadá y Estados Unidos — y algo que llama la atención en esos comités es el creciente desinterés que demuestra Estados Unidos [...] Creo que, a la hora de formular nuestro enfoque para el tipo de cuestiones a las que nos enfrentamos actualmente, deberíamos tomar en cuenta lo que está sucediendo en los hechos"[111]. Daniel Schwanen también recordó al Comité que "lo más probable es que una integración que incluya instituciones políticas comunes o un tribunal supranacional

---

109 "El futuro de la integración en América del Norte", notas preparadas para el Comité, 14 de marzo de 2002.

110 *Testimonios*, Reunión N° 77, 7 de mayo de 2002.

111 *Testimonios*, Reunión N° 55, 5 de febrero de 2002.

sensible a los intereses de Canadá o México no sea funcional ni siquiera para Estados Unidos y tal vez, sobre todo, no sea funcional para este último"[112].

En cuanto a "disciplinar" a las fuerzas que intervienen en la integración de América del Norte — hasta la fecha sobre todo en los campos de la defensa y el comercio — los detractores del TLCAN difirieron en cuanto a las posibles respuestas trilaterales. Los más hostiles a una mayor integración tendieron a rechazar los enfoques norteamericanos, al igual que las propuestas de instaurar nuevas estructuras y procesos, que calificaron de multiplicación de un aspecto ya negativo. En contraposición a esa opinión, Laura Macdonald dijo que una consolidación de las instituciones vinculadas con el TLCAN, entre otras medidas, podría corregir el hecho de que no se haya "otorgado suficiente atención a la definición de mecanismos que podrían ser adoptados en el ámbito tanto nacional como de América del Norte para abordar las disparidades sociales y económicas, al igual que el déficit de democracia resultante de la integración"[113].

Otros declararon plena confianza en la viabilidad de llevar a cabo reformas en el marco del TLCAN. Alegando que "el TLCAN no prevé ninguna institución capaz de otorgar a Canadá y México el peso necesario para compensar el poder creciente que Washington tiene sobre ellos", Stephen Clarkson estimó que el TLCAN debilita la postura de Canadá en América del Norte. Es posible que dicho acuerdo haya consolidado la posición de México, pareció sugerir, pero no la de Canadá. En vez de buscar remediar la situación mediante grandes conceptos de integración o instituciones trilaterales, sería preferible, según el Sr. Clarkson, exhortar a los encargados de políticas "a reconstituir las capacidades disminuidas de Canadá y México de modo que se corrija el claro desequilibrio que la liberación del comercio ha creado entre los imperativos del mercado y las necesidades de los ciudadanos de dichos países"[114].

5.8 ¿Es una "Comunidad de América del Norte" democrática un objetivo deseable?

El atractivo de lo que podría llamarse "Comunidad de América del Norte" depende, en gran parte, del punto de vista que se haya adoptado en el debate precedente. ¿Cómo deberían responder Canadá y las instituciones públicas canadienses a la evolución reciente de la integración económica continental que incluye, desde la firma del TLCAN, a México? ¿Cuáles son las posibles ventajas y riesgos para Canadá si se continúa o incluso intensifica esa integración? ¿Y cuáles las ventajas y riesgos de decidir controlar las repercusiones de dicha integración en las esferas políticas más amplias mediante procesos más oficiales, estructuras institucionales, mecanismos regionales, marcos estratégicos y otros medios similares? ¿A dónde nos conduce esa vía?

---

112 *Testimonios*, Reunión N° 64, 28 de febrero de 2002.

113 *Testimonios*, Reunión N° 88, 6 de junio de 2002.

114 "The Integration Assumption: Putting the Drive for Continental Visions in Context", comunicación escrita presentada al Comité, 7 de mayo de 2002.

La alusión a una "comunidad" sugiere un paralelo con los inicios de la evolución que siguió la Comunidad Económica Europea, a pesar de que la situación europea es muy diferente y de que se ha institucionalizado más allá de lo concebible en el contexto de América del Norte. De cualquier forma, la negociación e instauración del TLCAN con un país en desarrollo y los consiguientes debates sobre las supuestas carencias de dicho acuerdo — que podrían denominarse "déficits" de instituciones, participación democrática y desarrollo en la gestión de una economía de mercado de América del Norte crecientemente integrada — nos llevan a pensar que es posible que una comunidad integrada regional esté emergiendo a este lado del Atlántico. Se ha dicho que el arraigo de una integración económica regional impulsada por el TLCAN nos obligará, tarde o temprano, a analizar – desde un punto de vista que a la larga se convertirá en trilateral – las dimensiones sociales, políticas y demás aspectos de las relaciones "comunitarias" en América del Norte, además de las repercusiones secundarias en el plano del medio ambiente y el sector laboral[115].

Por consiguiente, en los círculos oficiales se habla cada vez más de una "comunidad", como hicieron Lloyd Axworthy cuando fue Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá y su sucesor, John Manley (véase la declaración citada al inicio del presente apartado del capítulo). Poco después del discurso del Sr. Manley, los jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México, reunidos en la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, hicieron una declaración en la cual afirmaron su determinación de profundizar una identidad comunitaria, promover sus intereses económicos compartidos y velar porque las ventajas derivadas del TLCAN se extiendan a todas las regiones y sectores sociales.

Esa declaración dejó entrever el surgimiento de varias asociaciones trilaterales en numerosas áreas (energía e inmigración, transporte, comunicaciones, cuestiones fronterizas, salud, justicia, agricultura, empleo, educación, desplazamiento de personas e investigación conjunta). Los jefes de Estado declararon asimismo que dichas áreas de cooperación – entre gobiernos, empresas y otros integrantes de la sociedad civil – forjaban un nuevo sentimiento de colectividad entre nosotros e invitaron a sus respectivos ciudadanos a reflexionar profundamente sobre la manera en que podría promover esos vínculos trilaterales. En julio de 2001, Robert Zoellick, representante estadounidense de comercio, afirmó que era necesario difundir el mensaje de que "el TLCAN era mucho más que un acuerdo comercial y que constituía la vía para crear una comunidad de países de América del Norte" [116]. De igual manera, en un discurso pronunciado en el marco de una conferencia celebrada en Ottawa en diciembre de 2001, la Embajadora de México en

---

115 Véase por ejemplo: Charles Doran, "Building a North American Community", *Current History*, marzo de 1995; John Wirth, "Advancing the North American Community", *American Review of Canadian Studies*, verano de 1996; Rod Dobell, "A Social Charter for a North American Community", *Isuma*, primavera de 2000.

116 Citado en: John Foster, "NAFTA at Eight: Cross currents", documento publicado en diciembre de 2002.

Canadá indicó que era evidente que el TLCAN había creado una comunidad, que se trataba de una realidad y que no cabía abrigar ninguna duda al respecto[117].

Sin embargo, los testimonios presentados al Comité revelaron que, de hecho, la cuestión dista de estar solucionada, pues aún se plantea la cuestión de saber si una relación norteamericana fundada en el TLCAN es o tendría potencial para ser genuinamente trilateral (véanse los comentarios de Michael Hart), o si puede ser democráticamente responsable (véanse los comentarios de Stephen Clarkson). Algunos consideran que es necesario dar un gran paso adelante ampliando de manera deliberada la integración económica en América del Norte, creando instituciones para apoyar dicha integración y extendiéndola mucho más allá del simple sector del área de comercio. En un discurso pronunciado en abril de 2002 en el cual trazó paralelos con Europa y otros países (pero sin mencionar la visión propuesta por el Dr. Pastor), Hugh Segal, Presidente del Instituto de Investigación de Políticas Públicas, llegó al punto de afirmar lo siguiente:

> Ha llegado el momento de redactar el Libro Blanco de una comunidad de América del Norte que incluya una propuesta de los procesos que se deberán seguir para crear las estructuras institucionales en los campos de política monetaria, inmigración, medio ambiente, seguridad y economía. Ha llegado el momento de redactar un Libro Blanco que examine la forma que adoptaría una Asamblea de América del Norte, la manera en que serían elegidos sus integrantes al interior de los tres países fundadores y cuáles podrían ser las funciones iniciales de asesoría, consulta y verificación que podría desempeñar[118].

Los testimonios recibidos por el Comité fueron mucho más reservados al respecto e incluyeron algunas advertencias importantes. Por ejemplo, la catedrática Yasmeen Abu-Laban afirmó lo siguiente: "Si por *comunidad de América del Norte* entendemos una comunidad que engloba a las élites políticas que representan los intereses comerciales en Canadá, Estados Unidos y México, mediante el reforzamiento de la política comercial de inspiración neoliberal, ello servirá a los intereses de ciertos grupos y no de otros. Si por creación de una *comunidad de América del Norte* nos referimos exclusivamente a los mecanismos intergubernamentales institucionales – por muy necesarios que puedan ser –

---

117 Alocución de la Excma. Maria Teresa García Segovia de Madero, Embajadora de México en Canadá, en ocasión de la plenaria sobre los vínculos en América del Norte, bajo el tema "¿Surgimiento de una comunidad norteamericana?", 6 de diciembre de 2002, pág. 2.

118 "New North American Institutions: The Need for Creative Statecraft", notas para una alocución pronunciada en el marco de la quinta conferencia anual de la JLT/CTPL que se celebró en Ottawa el 18 de abril de 2002, pág. 4. Véase también: Hugh Segal, "Toward a Treaty of North America", *National Post*, 18 de noviembre de 2002, pág. A14. En el mismo orden de ideas, Perrin Beatty indicó que "una nueva alianza de América del Norte es inevitable; emergerá automáticamente a medida que las fuerzas de la tecnología, el comercio y la seguridad estrechen los vínculos entre los tres países, o bien de manera premeditada si los políticos, apoyados o asesorados por el sector privado, entre otros, crean una visión atractiva de una verdadera comunidad de América del Norte". ("North American partnership inevitable", *National Post*, 12 de septiembre de 2002). Según una encuesta cuyos resultados fueron publicados en septiembre de 2002, esas tendencias suscitan controversia en la opinión pública. Según Anthony Wilson-Smith, "al mismo tiempo que nuestros vínculos económicos con Estados Unidos se hacen más estrechos, 59% de los canadienses se opone a una integración de América del Norte similar a la adoptada por la Unión Europea. Sin embargo, 54% de los encuestados se declaran favorables a la creación de un Parlamento con Estados Unidos y México a través del cual se podrían abordar ciertas cuestiones específicas, tales como el medio ambiente". ("United in Ambivalence", editorial, *Maclean's*, 9 de septiembre de 2002, pág. 4).

sin tener en cuenta también a los grupos populares, ello también ocasionaría sus propios problemas"[119].

Por su parte, Reg Whitaker declaró que "las trepidaciones de Europa respecto a los déficits democráticos no serían nada comparadas con la furia que suscitaría entre los canadienses una América del Norte que no rinde cuentas y es antidemocrática"[120]. Asimismo, todo indica que las inquietudes sobre el futuro del proyecto de integración europea son profundas y fundamentales[121]. Comparando el proceso de integración en los dos continentes, algunos alegaron que la Unión Europea adolece de una institucionalización excesiva que separa a los ciudadanos de la toma de decisiones de alcance comunitario, al igual que de una complejidad apabullante, mientras que América del Norte adolece de una falta de instituciones que priva a los ciudadanos de palancas políticas a escala regional que les permitan regir las fuerzas de mercado y corregir los desequilibrios de poder[122].

Sobre el carácter limitado de las instituciones previstas en el marco del TLCAN (tema que se abordó en el capítulo 4), cabe destacar la siguiente observación de Reg Whitaker:

> [...] El TLCAN no cuenta con ninguna infraestructura supranacional, cosa que por otro lado nunca estuvo prevista. En términos del TLCAN, la política y las políticas nacionales se encuentran sometidas a la disciplina del mercado continental. El peso desproporcionado que tiene Estados Unidos al interior del TLCAN es tal, que las decisiones de índole política que se toman son casi siempre son las adoptadas por el poder ejecutivo, Congreso, tribunales y diversos órganos administrativos y normativos del gobierno estadounidense, tal como Canadá pudo constatar en el marco de la debacle de la madera blanda de construcción. Incluso si concibiéramos una superestructura política como la europea, ni Canadá ni México, incluso en el marco de una asociación, tendrían el peso suficiente para ejercer una influencia importante sobre el control que ejercen las instituciones nacionales estadounidenses sobre el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos[123].

---

119 *Testimonios*, Reunión N° 82, 9 de mayo de 2002.

120 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

121 Como Larry Siedentop explica en su importante obra: "La legitimidad democrática corre peligro en Europa. En varios sentidos, la integración europea ya es un hecho de facto. Existe un mercado único y la mayoría de los Estados miembros tienen una divisa común. Lo que se mantiene incierto es la forma política que adoptará la Unión Europea. Por ello es indispensable que se lleve a cabo un amplio debate constitucional" (*Democracy in Europe*, Penguin Books, Londres, 2001, pág. 1). El Sr. Siedentop afirma que sólo un debate público que examine varios escenarios posibles "podrá comenzar a convencer a los europeos que lo que sucede en Europa hoy en día no es simplemente un resultado de fuerzas de mercado inexorables ni conspiraciones de élites que han esquivado el control democrático" (*ibid*).

122 Véase: Stephen Clarkson, "Fearful Asymmetries: The Challenge of Analyzing Continental Systems in a Globalizing World", *Canadian-American Public Policy*, septiembre de 1998; Laura Macdonald, "Governance and State-Society Relations", en *Capacity for Choice: Canada in a New North America* (2002), publicación editada por George Hoberg, capítulo 7.

123 *Testimonios*, Reunión N° 76, 6 de mayo de 2002.

Quienes propugnan un enfoque comunitario para América del Norte conocen, sin duda, los retos que plantea ese realismo escéptico. Probablemente por esa razón Stephen Blank declaró al Comité que: "La comunidad de América del Norte debe estar profundamente arraigada en la sociedad civil y no debe ser una simple creación de los tres gobiernos nacionales en cuestión. De hecho, ya existe el marco de base de esa comunidad en la amplia gama de organismos que operan a lo largo de nuestras fronteras y en numerosos sectores de la economía. Un gran número de grupos comparten intereses comunes en los vínculos transfronterizos y están dispuestos a cooperar en la constitución de la comunidad de América del Norte. Lo que se necesita es vincular a esas agrupaciones, organismos y asociaciones dándoles una visión y razón de ser comunes"[124].

El Comité concuerda en que es esencial forjar deliberadamente asociaciones y alianzas para América del Norte a fin de que las relaciones trilaterales sean más que simples deliberaciones ocasionales y puramente retóricas sobre la asociación y cooperación trilateral, más que un asunto simplemente intergubernamental decidido por una élite en capitales alejadas y sobre el cual la población apenas es consultada. Sin embargo, la creación informal de una comunidad, que recomienda el Dr. Blank, sólo esquiva parcialmente los dilemas que plantea la concepción de instituciones democráticas adecuadas en el ámbito de América del Norte y no los resuelve. No aborda la cuestión de cómo se podrían tomar las medidas de gestión gubernativa a escala trilateral mediante estructuras y procesos democráticos y transparentes en sectores estratégicos clave, sobre todo cuando ya no se dispone de ciertos instrumentos tradicionales o palancas de control democrático, o si estos últimos no funcionan más en el ámbito nacional o local debido a una integración sostenida.

En pocas palabras, una comunidad estadounidense democrática podría ser deseable a largo plazo. Sin embargo, su contenido, forma y viabilidad distan mucho de estar clara o unánimemente definidos. A propósito de una nueva obra sobre integración de América del Norte publicada por la Washington´s Brookings Institution e inspirada en el contenido de una conferencia que se realizó en diciembre de 2001 en la cual participaron estrategas canadienses, mexicanos y estadounidenses, David Crane escribió que "se puede ver claramente por qué el concepto de una Comunidad de América del Norte, nuestra versión en este continente de una Unión Europea, sería tan difícil de instaurar"[125]. Está claro que expresar el deseo de una comunidad semejante o afirmar su

---

124 *Testimonios*, Reunión N° 90, 13 de junio de 2002. Robert Wolfe estima más juicioso obrar por intermedio de instituciones y vías existentes en vez de propugnar modificaciones institucionales profundas y poco realistas: si la democracia significa participación en las decisiones que repercuten sobre nuestra vida diaria y no deseamos ni podemos hacer que nuestros intereses estén representados en Washington, debemos acudir a una miríada de pequeños marcos institucionales en los cuales las personas puedan trabajar de manera conjunta en la resolución de los problemas ("See you in Washington? Institutions for North American Integration", comentarios preparados para el encuentro *Borderlines Conference* que se celebró en Montreal el 1° de noviembre de 2002, pág. 2).

125 David Crane, "Beware of going the European Union route", *The Toronto Star*, 2 de octubre de 2002, pág. E2. En el prefacio de *The Future of North American Integration: Beyond NAFTA* (publicado bajo la dirección de Robert Litan y Peter Hakim) por The Brookings Institution, Washington D.C., 2002). El Presidente de dicha institución, Strobe Talbott, ex Secretario Adjunto del gobierno estadounidense, reconoce la existencia de varios obstáculos insolubles: "la integración requiere un grado de igualdad entre sus participantes, sin la cual no es más que una

existencia no bastan para hacerla realidad. Por lo tanto, creemos que para avanzar en el plano de los intercambios trilaterales, será necesario que las administraciones públicas reivindiquen y apoyen proyectos concretos que puedan ser llevados a término a partir de hoy y en el plazo de unos cuantos años. Pensamos especialmente en medidas que no repercutirían indebidamente sobre la soberanía de ninguno de los países asociados. Dichas medidas serían adoptadas con el objetivo demostrable de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de los tres países. Para que exista una visión trilateral común, es necesario que ésta se funde en un reconocimiento recíproco de los intereses de cada país y en un compromiso compartido con diversas formas de cooperación en la región de América del Norte que sirvan a los intereses mutuos. En esas consideraciones finales nos concentraremos en el siguiente apartado del capítulo.

5.9 Hacia un programa canadiense práctico de cooperación política trilateral

Independientemente de la opinión que se tenga sobre los conceptos ambiciosos para una "arquitectura" de América del Norte orientada a profundizar los niveles de integración[126], no debería quedar duda de que, en cualquier escenario razonable para los intereses nacionales de Canadá, los poderes públicos canadienses deberían esforzarse por cultivar las mejores relaciones posibles con nuestros dos vecinos norteamericanos. Deberíamos hacer un esfuerzo constante por encontrar mejores vías para conducir esas relaciones — en un plano bilateral si la situación lo exige o trilateral cuando sea posible y adecuado — en función de los intereses canadienses en el largo plazo. Asimismo, será necesario actuar con una actitud vanguardista, innovadora y de iniciativa, sacar partido a la experiencia pero no restringirse ni imponerse limitaciones por falta de imaginación o confianza en las propias capacidades.

Si se examina el estado de las relaciones al interior de América del Norte a la luz del análisis contenido en el presente informe, es fácil identificar ciertas "carencias" en el área del desarrollo institucional y democrático. En opinión del Comité, sin embargo, esas carencias pueden ser corregidas y no requieren iniciativas demasiado complicadas u onerosas que probablemente no ofrecerían prácticamente ningún atractivo para nuestro principal vecino. Estimamos que es posible buscar el logro de una relación política trilateral más sustancial en cuatro áreas como mínimo, a saber: participación de los

---

hegemonía disfrazada. Otro obstáculo es la veta de profundo y arraigado escepticismo que existe en el aparato político estadounidense sobre cualquier violación a la soberanía nacional", pág. viii.

126 Stacey Wilson-Forsberg, del organismo FOCAL, resumió así las alegaciones de los escépticos: "Como no emergieron ni una visión ni un plan claros y precisos que otorguen a los tres países ventajas políticas, económicas o sociales importantes, es prematuro esperar que Canadá, Estados Unidos y México trabajen por el logro de algún tipo de "bien colectivo de América del Norte". En consecuencia, la única dirección a seguir que queda es el enfoque gradual, la profundización de las relaciones, la cooperación y la cooperación en las áreas con mayores ventajas evidentes para cada uno de los tres países. [...] A mediano y a corto plazos, la integración se realizará tema por tema, con un énfasis casi exclusivo en las cuestiones que interesen al país de América del Norte con mayor poder, Estados Unidos" (*North American Integration: Back to Basics*, pág. 11). En una entrevista reciente, Paul Cellucci, Embajador de Estados Unidos, declaró que Canadá y Estados Unidos deberían concentrarse en prioridades tales como la instauración de "fronteras inteligentes" y no iniciar debates sobre una "unión económica más formal similar a la europea" [...] Con ello no quiero decir que el debate no debería darse, sino que debería efectuarse más adelante (citado por Angelo Persichilli en "Cellucci says Canada-U.S. relationship *a role model for the world*", *The Hill Times*, 7 de octubre de 2002, pág. 1).

dirigentes; cooperación parlamentaria; establecimiento de un temario común e innovación institucional; cooperación sectorial y elaboración de políticas futuras.

1. Participación de los dirigentes

Está claro que no basta que los tres líderes de América del Norte se reúnan sólo a intervalos irregulares y que por lo general – cuando dichas reuniones tienen lugar – sus encuentros se realicen al margen de otro encuentro internacional (ejemplos: Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001; Conferencia de Monterrey sobre financiamiento del desarrollo, efectuada en marzo de 2002; y Cumbre de la APEC en Los Cabos, celebrada en octubre de 2002). Aunque la relación económica de Canadá con la Unión Europea no representa actualmente más que una fracción decreciente de la relación que sostenemos con nuestros socios del TLCAN, disponemos de un marco oficial de cooperación política con la UE, que incluye una reunión cumbre semestral entre el Primer Ministro de Canadá y los dirigentes de la UE (el Presidente de la Comisión Europea junto con el Jefe de Gobierno del Estado que haya asumido la función de la presidencia que se ejerce por rotación). En el contexto del G8, los líderes se reúnen con regularidad en cumbres anuales y varias actividades efectuadas entre dos cumbres reúnen a un número creciente de ministros. No existe nada parecido para los jefes de gobierno en el marco de las relaciones en América del Norte. ¿A qué se debe?

En la actualidad, los ministros de comercio se reúnen cada cierto tiempo bajo los auspicios de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN (la última vez fue en Puerto Vallarta, en mayo de 2002). Los ministros de Medio Ambiente y de Trabajo también se reúnen periódicamente para examinar los avances de las dos otras comisiones del TLCAN. En 2001, los ministros de Energía crearon un grupo de trabajo norteamericano para la energía con el fin de intercambiar información y coordinar ciertas actividades. Sin embargo, en el mejor de los casos se trata de estructuras rudimentarias; la cooperación al interior de América del Norte debería ir más allá del status quo y unas cuantas áreas principalmente económicas. Como preguntó el ex ministro Lloyd Axworthy: ¿qué pasó con el marco de cooperación que estaba siendo elaborado por los ministerios de asuntos exteriores de los tres socios norteamericanos?

Según el Comité, no sería demasiado difícil formalizar un patrón más regular de interacción entre los principales encargados de la toma de decisiones en los países de América del Norte; por lo tanto, Canadá debería propugnar ese argumento. Deberíamos asimismo elaborar opciones prácticas para mantener ese nivel de interacción más intensiva, probablemente empezando con el tipo de secretaría rotativa de pequeña escala suministrado por el país anfitrión en el marco del proceso actual del G8.

Recomendación 36

Canadá debería proponer a Estados Unidos y México un marco de cooperación trilateral para América del Norte en virtud del cual los jefes de gobierno de los tres países se reunirían anualmente – o, de

preferencia, cada seis meses – para tratar un temario convenido que aborde cuestiones de interés común. En ese mismo marco, se debería instar a los ministros de asuntos exteriores – y de otros ministerios, según sea pertinente – a celebrar reuniones trilaterales periódicas. El país anfitrión por rotación podría suministrar una pequeña secretaría. Asimismo, Canadá debería examinar otras opciones que puedan incrementar el nivel de interacción intergubernamental trilateral de manera más permanente y sostenida.

2. Cooperación parlamentaria

La cooperación política trilateral no puede limitarse a un intercambio entre los dirigentes de los gobiernos nacionales. Ya existe un gran número de interacciones políticas transfronterizas, en las cuales participan no sólo parlamentarios federales canadienses sino también políticos de las provincias y municipios, sobre todo en las regiones fronterizas. Las delegaciones parlamentarias están visitando con mayor frecuencia a sus homólogos en Estados Unidos (por lo general en Washington) y de cuando en cuando en México, como fue el caso del Comité en el transcurso del presente estudio. Sin embargo, el hecho de que el Comité se haya podido entrevistar directamente sólo con unos cuantos miembros del Congreso estadounidense y que nuestra reunión con el Congreso mexicano haya sido el primero de esa índole ilustra bien que no estamos más que al inicio del proceso.

Los representantes electos de nuestros Estados todavía no han adquirido la costumbre de reunirse de manera regular para establecer cierta continuidad en el debate de cuestiones de interés común para América del Norte. En este momento, los parlamentarios de los tres países se reúnen por lo general cada año, pero sólo en un contexto bilateral[127]. Existe un grupo interparlamentario Canadá-Estados Unidos desde hace tiempo, mientras que los vínculos parlamentarios entre Canadá y México son más recientes. Sin embargo, hubo poca o ninguna interacción entre esas dos agrupaciones parlamentarias. La próxima etapa lógica parecería ser acordar un cariz trilateral a los encuentros de dichos grupos. Para volver a las propuestas de Robert Pastor, convendría combinar esas agrupaciones bilaterales diferentes en un "Grupo Parlamentario de América del Norte". El Dr. Pastor destacó que un grupo trilateral podría sensibilizar mejor a los miembros del Congreso y permitiría a los parlamentarios mexicanos y canadienses tener la oportunidad de reflexionar muy detenidamente sobre lo que tienen en común"[128].

A la luz de las reuniones celebradas con los congresistas de Estados Unidos y México, el Comité estima que probablemente sólo los mexicanos estén dispuestos a tomar en consideración ese tipo de acuerdo parlamentario trilateral. Sin embargo, como sugirió el Dr. Stevenson, cuando existe la voluntad, pueden encontrarse otras vías:

---

[127] La XLIII asamblea anual del Grupo Parlamentario Canada-Estados Unidos se celebró en Newport (Rhode Island) del 16 al 20 de mayo de 2002. La XII Reunión Interparlamentaria Canadá-México se llevó a cabo en Ottawa y Mont-Tremblant (Quebec) del 9 al 13 de mayo de 2002.

[128] Comunicación escrita presentada al Comité el 7 de febrero de 2002.

> [...] si no se puede convencer a los legisladores estadounidenses de participar en esta etapa [en una asociación o comité parlamentario norteamericano], ¿no se podría acaso convocar a los dos comités parlamentarios bilaterales a una reunión conjunta para abordar la cuestión de América del Norte? ¿Y qué tal una invitación de este Comité Permanente a sus homólogos para compartir sus conclusiones sobre este estudio en cuestión y para preguntar cuáles podrían ser las próximas etapas? Otra idea sería crear un programa norteamericano de pasantías congresales y parlamentarias, lo cual ciertamente contribuiría a acercar entre sí a los futuros líderes políticos y fomentaría su comprensión de los muy diferentes sistemas políticos que coexisten en América del Norte[129].

El Comité acoge favorablemente esas sugerencias útiles. Tenemos la intención de transmitir las conclusiones del presente informe a nuestros homólogos de los comités de asuntos internacionales del Congreso estadounidense y a nuestros homólogos del Congreso mexicano en una versión traducida al español. Asimismo, anticipamos que podremos convocar a una reunión de seguimiento en Ottawa con los parlamentarios estadounidenses y mexicanos de dichos comités para que analicemos juntos cuáles son las prioridades para la evolución de las relaciones entre países de América del Norte.

Por otra parte, en cuanto a la diversidad de nuestros respectivos sistemas políticos, el Comité reconoce que los tres países son federaciones complejas y con culturas de políticas regionales propias. De hecho, Robert Pastor destacó que "todo intento serio de coordinar políticas en cuestiones pertinentes para los países de América del Norte choca inevitablemente con las estructuras federales de los tres gobiernos" y que, en los tres países, "los gobiernos infranacionales gozan de un poder y autonomía sustanciales"[130]. Por lo tanto, consideramos útil profundizar la idea de llevar a cabo un foro parlamentario norteamericano trilateral y tripartito, cada cierto número de años, en el cual participarían representantes electos, tanto federales como no federales. La reflexión innovadora no debería detenerse ahí. Una parte del foro podría reservarse para el diálogo entre varios ministros invitados sobre temas de interés para el conjunto de América del Norte que hayan sido seleccionados por el foro. Otra parte podría reservarse a un diálogo entre diversos representantes de organismos de la sociedad civil interesados, en vista de los crecientes vínculos que se forjan en América del Norte entre participantes no gubernamentales, partes interesadas y población en general.

Aunque se presentaron ideas más bien teóricas – por ejemplo, establecer en los tres países comités legislativos permanentes sobre cuestiones de interés para América del Norte[131] o bien, yendo mucho más lejos, la propuesta de Hugh Segal de crear una

---

129 "Talking to Our Neighbours: Building a North American Community". Comunicación escrita presentada al Comité, Edmonton, 9 de mayo de 2002.

130 Robert Pastor, *Towards a North American Community* (2001), pág. 102.

131 Sugerencia presentada por el Dr. Leslie Pal, de la Universidad de Carleton, en una ponencia titulada "Integrating North America: New Political Institutions" presentada en la mencionada conferencia organizada por The Brookings Institution en diciembre de 2001.

Asamblea Norteamericana similar al antiguo Parlamento Europeo[132] – el Comité estima que "antes de poder correr, debemos aprender a caminar". En efecto, se trata de ampliar progresivamente los canales existentes para la comunicación y las deliberaciones interparlamentarias y, de manera igualmente importante, de asegurar que dichas actividades cuenten con la preparación y apoyo necesarios.

Recomendación 37

Será necesario examinar las siguientes iniciativas canadienses orientadas a fortalecer la cooperación interparlamentaria en el marco de América del Norte:

- **En una primera etapa, los líderes del Parlamento de Canadá deberían fomentar la interacción entre las actividades interparlamentarias del Grupo Interparlamentario Canadá-Estados Unidos y del Grupo Interparlamentario Canadá-México; asimismo, deberían examinar la posibilidad de efectuar algunas reuniones conjuntas. A continuación, deberían proponer a sus homólogos estadounidenses y mexicanos la creación subsiguiente de un grupo parlamentario norteamericano principal, integrado por miembros de los grupos interparlamentarios bilaterales ya establecidos.**
- **Tras la creación de dicha instancia parlamentaria trilateral, el Parlamento canadiense debería proponer a sus homólogos congresales de los otros dos países la organización de un foro parlamentario inaugural sobre el futuro de la asociación entre los países de América del Norte. Dicho foro podría incluir a los representantes electos no federales e incluir la posibilidad de un diálogo con representantes gubernamentales y de la sociedad civil de los tres países. Si la experiencia es concluyente, el foro trilateral podría ser repetido a intervalos regulares convenidos y de manera rotativa entre los tres países.**
- **El Parlamento y el Gobierno de Canadá deberían asegurar que la expansión de la cooperación interparlamentaria trilateral sea preparada adecuadamente y cuente con el apoyo de los recursos suplementarios necesarios para ese propósito. Asimismo, se debería examinar la posibilidad de efectuar intercambios de personal parlamentario y congresal, al igual que de establecer un programa de pasantías.**

---

[132] Hugh Segal, "New North American Institutions", abril de 2002, pág. 3.

3. Establecimiento de un temario e innovación institucional

Las propuestas como las de Robert Pastor de establecer una "Comisión de América del Norte" tienden de inmediato a inspirar desconfianza y reservas porque sugieren una pendiente peligrosa que desemboca en una entidad burocrática supranacional similar a la Comisión de la Unión Europea. En los hechos, sin embargo, la idea del Dr. Pastor sobre dicha comisión, tal como nos la explicó, apunta a una función más modesta, que sería la siguiente:

> [...] definir el temario de las reuniones cumbre de los tres líderes de América del Norte y hacer un seguimiento de la implantación de las decisiones y planes adoptados. La "Comisión de América del Norte" podría contar con una oficina encargada de recopilar estadísticas sobre diversos sectores – tales como transporte, energía o tecnología – a fin de determinar lo que debe hacerse para facilitar la integración económica trilateral de los sectores en cuestión. Dichos análisis, acompañados de soluciones propuestas, serían subsiguientemente presentadas al Primer Ministro y a los dos Presidentes.
>
> Contrariamente al crecimiento descontrolado de la Comisión Europea, que es un organismo de índole normativa, la "Comisión de América del Norte" no tendría más que una función de consulta y sería de tamaño reducido: podría estar compuesta sólo por cinco altos representantes por país, es decir un total de 15 integrantes. Los 15 integrantes tendrían la tarea de ayudar a los dirigentes a adoptar un enfoque norteamericano. Para solucionar el problema de la inmigración y de aduanas en las fronteras, podrían proponer la emisión de un "pasaporte para América del Norte" para viajeros frecuentes, o la creación de un plantel de "agentes de aduana e inmigración para América del Norte" que se encargue de patrullar el perímetro y reducir a la mitad el número de documentos que deben presentarse.
>
> Los Presidentes y el Primer Ministro continuarían teniendo personal proporcionado por su respectivo gobierno, pero la "Comisión de América del Norte" los incitaría a actuar en función de una visión de largo plazo y a examinar las posibilidades existentes de manera más panorámica que en la actualidad[133].

Todo lo anterior constituye todavía un programa elaborado y tal vez extravagante, que probablemente aborde cuestiones mucho más ambiciosas de lo que ninguno de los tres gobiernos esté dispuesto a asumir de manera concreta. Independientemente de sus méritos teóricos o de largo plazo, engloba bastante más de lo que Washington u Ottawa aceptarán examinar en el futuro cercano. Asimismo, plantea otras interrogantes clave. ¿Aceptaría Estados Unidos una representación equitativa al interior de un organismo trilateral semejante? Por otra parte, ¿sobre qué otra base [que no sea la equitativa] podría ser aceptada por Canadá y México? ¿Dónde se instalaría la comisión? ¿Serían asumidos los costos a partes iguales por los tres países? Mientras esos detalles no estén definidos, es difícil hacer una evaluación realista.

---

133 Comunicación escrita presentada al Comité el 7 de febrero de 2002.

Sin embargo, el Comité piensa que probablemente sea posible tomar ciertos elementos de esa idea y examinarlos junto con la propuesta mexicana de crear un grupo asesor integrado por expertos altamente calificados. El Comité sugiere que los tres gobiernos podrían, en vez de limitarse a mantener el *statu quo* o rechazar ideas como las presentadas por Robert Pastor, aprovechar las investigaciones y reflexiones profundas que podría efectuar un pequeño panel de expertos. El mandato del panel sería examinar, con el fin de preparar informes para los gobiernos, el futuro de la asociación entre países norteamericanos en general y especialmente la viabilidad de las próximas etapas trilaterales. Dicho panel podría ser muy pequeño – por ejemplo, estar constituido por sólo tres personas – y cada país podría nombrar a un miembro en consulta con los otros dos.

El mandato del grupo podría estar definido en términos tan generales como los tres gobiernos puedan aceptar de mutuo acuerdo. Es más, ninguna de las recomendaciones de dicho panel sería jurídicamente vinculante. Por otra parte, creemos que la constitución de un panel semejante brindaría una oportunidad para examinar rigurosamente las promisorias perspectivas futuras de cooperación entre los países de América del Norte, al igual que potenciales fórmulas de desarrollo institucional e innovación con las cuales sería extremadamente útil enriquecer los procesos trilaterales ejecutivos y parlamentarios más intensivos que recomendamos. Asimismo, se instaría al panel de expertos a realizar consultas ampliadas en los tres países. Sus conclusiones serían publicadas y, se espera, estimularían un debate mejor informado.

El Comité considera que ese tipo de proceso de alto nivel sería un preludio útil para que los tres gobiernos examinaran seriamente las ideas vanguardistas y dignas de reflexión, basándose en los informes de un panel de expertos que determinaría si ameritan ser analizadas en detalle por convenir al bienestar de los ciudadanos de cada uno de los tres países. Por ejemplo, dichas ideas podrían hacer un llamamiento a crear (además de un tribunal trilateral permanente para las áreas del comercio y la inversión, ya recomendado en el capítulo 4) una comisión de América del Norte. Examinando esas opciones no se pierde nada, pero puede haber mucho que ganar.

Recomendación 38

El Gobierno de Canadá debería proponer a los Gobiernos de Estados Unidos y México la creación de un pequeño panel de expertos altamente calificados que prestaría asesoría sobre el futuro de la asociación trilateral entre los países de América del Norte. Los gobiernos definirían de mutuo acuerdo el mandato del panel y este último tendría tiempo suficiente para realizar amplias consultas al interior de los tres países antes de publicar sus conclusiones. Se podría pedir a ese panel examinar a fondo la viabilidad y las ventajas – en particular desde el punto de vista de la transparencia democrática y la obligación de rendir cuentas – de diversas opciones de instituciones trilaterales nuevas, tales como:

- **Una secretaría o "comisión"más permanente para apoyar las labores en curso a través de cumbres trilaterales y otras actividades de cooperación intergubernamental.**
- **Un tribunal permanente del TLCAN para el comercio y la inversión.**
- **Un mecanismo de financiamiento o fondo de desarrollo para América del Norte.**

4. Cooperación sectorial y elaboración de políticas futuras

Por último, pero igualmente importante es la cuestión del debate sobre la dirección que deberá seguir América del Norte. Dicho debate no deberá limitarse a iniciar estudios especializados sobre estructuras, fórmulas y procesos, a pesar de la importancia crucial que éstos tienen para todo programa de gobierno democráticamente viable. De igual manera, el debate deberá examinar cómo se podrían elaborar políticas trilateralmente en los principales sectores de actividad que han ido adquiriendo una dimensión propiamente norteamericana, al igual que la manera en que esas iniciativas estratégicas podrían ser ejecutadas para el logro de objetivos de interés público.

George Haynal dio varios ejemplos sobre la manera de aplicar las relaciones trilaterales para lograr objetivos estratégicos prácticos y mutuamente beneficiosos. Como dijo al Comité:

> Ya hemos iniciado el debate sobre un enfoque propio de América del Norte para gestionar nuestras necesidades y recursos en materia de energía. Cooperar entre nosotros puede arrojar enormes beneficios, no sólo porque aportaría nuevas fuentes de hidrocarburos, sino también porque permitiría coordinar nuestras intervenciones, tanto frente a los problemas ambientales como en el área de la investigación y la explotación de nuevas fuentes de energía. Los mecanismos de consulta actualmente utilizados con ese fin, que son oficiosos, podrían convertirse en canales más oficiales y abiertos a una mayor participación, de modo que apoyen el debate político abierto a más grupos interesados y a la opinión pública en general[...].
>
> Otras posibilidades prácticas de cooperación bilateral abundan. Los mercados de América del Norte avanzan hacia una infraestructura de transporte más integrada y numerosa. Los flujos comerciales en América del Norte tienen un componente norte-sur cada vez más dinámico. Es necesario que los gobiernos aseguren que se cuenta con la infraestructura necesaria para facilitar esos flujos y de manera conforme con nuestros objetivos ambientales, en vez de suprimirlos. Un discurso activo sobre las inversiones necesarias para crear esas arterias en América del Norte sería oportuno para fines de esa cooperación[134].

Los testimonios mencionaron que la educación es otra área potencial de cooperación en América del Norte. Por ejemplo, el Dr. Brian Stevenson, de la Universidad

---

134 *Testimonios*. Reunión N° 56, 7 de febrero de 2002.

de Alberta, declaró que "deberíamos elaborar más programas que fomenten los intercambios académicos y también deberíamos expandir el Programa para la Movilidad en la Educación Superior en América del Norte ya existente"[135].

En suma, no faltan ideas positivas sobre la manera en que Canadá podría lograr la participación de sus socios de América del Norte en iniciativas trilaterales que resulten beneficiosas para los canadienses. Si tomamos al pie de la letra la declaración que los líderes de América del Norte pronunciaron en abril de 2001, podemos anticipar avances en las relaciones trilaterales en varias áreas. Sin embargo, sin un seguimiento concreto muchas de esas declaraciones de principio podrían quedar en el olvido. El Comité estima que los gobiernos de América del Norte pueden, si así lo desean, evitar ese desenlace frustrante. ¿Cómo? Nuestro mensaje es simple y directo: empezando hoy mismo a establecer un temario serio y coherente para la cooperación trilateral ampliada del mañana.

Recomendación 39

El Gobierno de Canadá debería proponer que la primera cumbre oficial de Jefes de Gobierno de los países de América del Norte, según el modelo propuesto, se encargue de determinar los sectores clave para los cuales hay consenso en que la cooperación trilateral sea una prioridad. Subsecuentemente, se debería establecer un marco de cooperación trilateral para que sea aprobado en una cumbre futura; y los avances de su implementación deberían luego ser objeto de una revisión sistemática en cada cumbre. El panel de expertos que se recomendó crear para asesorar sobre el futuro de la asociación de América del Norte también podría encargarse de evaluar cuáles son los sectores de intervención en los cuales hay mayor potencial para fortalecer la cooperación trilateral.

---

135 "Talking to Our Neighbours", ponencia presentada en Edmonton el 9 de mayo de 2002.

CONCLUSIÓN: LA VISIÓN DEL COMITÉ PARA PROMOVER LOS OBJETIVOS DE CANADÁ EN AMÉRICA DEL NORTE

Canadá es uno de los tres países norteamericanos. Es una realidad geográfica insoslayable refrendada por vínculos históricos de amistad y alianza internacional. Además, dada la vecindad de Canadá con la única superpotencia del mundo, su papel internacional estará en gran parte condicionado por la forma en que maneje las relaciones cambiantes con sus socios continentales. La capacidad de Canadá para hacer progresar sus relaciones con Estados Unidos, y cada vez más con México, tendrá gran importancia en el éxito futuro de una política exterior canadiense distintiva que favorezca los intereses de Canadá y proyecte los valores canadienses más allá de nuestras fronteras.

El mantenimiento de buenas relaciones en el ámbito de América del Norte es fundamental para Canadá. En opinión del Comité, ello requiere un programa de acción proactivo y estratégico y no solamente reacciones o respuestas pasivas a acontecimientos externos y fenómenos corrientes como la integración económica.

Éste es el mensaje que subyace en el informe. Al mismo tiempo, el Comité sostiene que Canadá conserva una notable "capacidad de elección" para decidir las mejores opciones que harán progresar las relaciones con México y Estados Unidos en función de los intereses soberanos de Canadá y en un contexto de beneficios recíprocos y respeto mutuo. Muchos son los escollos a los que se enfrenta la integración de América del Norte y algunos de ellos se han acentuado por las continuas preocupaciones en materia de seguridad desde el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, creemos que dichos retos también representan para Canadá una oportunidad de tomar decisiones estratégicas que beneficiarán a los canadienses a largo plazo. Confiamos en que con un liderazgo enérgico por parte del Gobierno de Canadá, que tenga en cuenta las opiniones y los valores de los canadienses, podamos gestionar nuestros crecientes intereses en el ámbito de América del Norte de modo que beneficien a Canadá.

Nada de todo ello llegará de forma automática. Será necesario tener una visión de futuro, conjugada con una acción positiva y continua. Al analizar las circunstancias actuales de Canadá y debatir las orientaciones posibles, deben tenerse muy en cuenta las preocupaciones sinceras y la crítica constructiva. Sin embargo, no deberíamos centrarnos en situaciones negativas o quiméricas, sino en lo que puede hacerse desde una perspectiva realista para impulsar la influencia canadiense y alcanzar los importantes objetivos de Canadá en América del Norte y en la escena internacional.

Teniendo en cuenta esos objetivos, hoy comienza la tarea de construir una América del Norte mejor para el día de mañana. Las 39 recomendaciones del Comité deberían considerarse 39 etapas hacia el establecimiento de relaciones de colaboración

entre Canadá, México y Estados Unidos con visión de futuro que respondan a los intereses y a los valores de todos los canadienses. Además, consideramos que son etapas pragmáticas y orientadas a los resultados, y que podrían ser igualmente atractivas para los responsables políticos y los ciudadanos de Estados Unidos y México.

Aunque nuestro informe recomienda que el Gobierno canadiense dé los primeros pasos, reconocemos que un programa que abarque a los tres países debe llegar más allá de sus respectivas capitales nacionales. En Canadá, ello implica la participación de actores no federales y no gubernamentales, así como de la sociedad civil en general. A escala de América del Norte, el proceso dependerá de formas de cooperación bilaterales y, cada vez en mayor medida, trilaterales, si se desea avanzar.

Las siete primeras recomendaciones de la parte I del informe subrayan la prioridad estratégica que, en opinión del Comité, debe otorgarse a nuestras relaciones norteamericanas fundamentales en un momento de grandes desafíos en materia de política exterior en el que ninguna de esas relaciones puede darse por sentada.

A la hora de definir un enfoque y dar una dimensión estratégica norteamericana a la política exterior canadiense, en el capítulo 1 recomendamos al Gobierno de Canadá lo siguiente:

- afirmar de forma explícita que el avance de las relaciones con nuestros socios de América del Norte constituye una prioridad y presentar una estrategia pública a tal efecto;

- potenciar nuestras capacidades, especialmente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, para implementar un marco estratégico para América del Norte y mejorar la coordinación de los esfuerzos federales estudiando para ello la creación de un Comité de Gabinete encargado de las relaciones entre los tres países norteamericanos;

- fomentar una mayor consulta del público sobre la evolución de la estrategia de Canadá en materia de relaciones con los países de América del Norte; y

- tener en cuenta los intereses de otros niveles de gobierno, consultándolos y colaborando con ellos en la elaboración e implementación de dicha estrategia.

El análisis detallado del Comité del cambiante contexto de las políticas públicas en América del Norte que aparece en el capítulo 2 revela las fuertes tendencias integradoras que han surgido en el espacio económico continental. Dicho capítulo también trata de la persistencia de grandes diferencias sociales, así como de las complejas y variables actitudes de las poblaciones de los tres países respecto a dichas tendencias. Nuestra conclusión es que son precisos un análisis y una comprensión más profundos de las

cuestiones norteamericanas si deseamos que la política canadiense ocupe una posición idónea para dar respuesta a todos los retos que afronta América del Norte. Dichos retos abarcan los distintos aspectos y repercusiones de la integración norteamericana, y aunque se centran principalmente en los vínculos entre Canadá y Estados Unidos, también deberían incluir la todavía incipiente relación entre Canadá y México. Por consiguiente, recomendamos que se adopten iniciativas para potenciar las capacidades de la industria canadiense del conocimiento en el ámbito de las relaciones norteamericanas, ampliar nuestros medios para poner a contribución las partes interesadas en los asuntos de política exterior, y fomentar la utilización de redes de comunicación y de intercambio de información a fin de promover la comprensión del público y facilitar la elaboración de políticas.

En ese contexto general, el Comité se centra en varios aspectos prioritarios de las relaciones con nuestros dos socios norteamericanos que deben tenerse en cuenta en la política canadiense tanto a corto como a largo plazo. La importancia que reviste actualmente la seguridad en América del Norte, junto con la acentuada afirmación del poder de Estados Unidos a escala mundial realizada por la actual administración estadounidense, hacen que ese aspecto de las relaciones continentales de Canadá sea uno de las más importantes.

Las recomendaciones del capítulo 3 alientan a Canadá a contribuir a fortalecer la cooperación entre los países de América del Norte en materia de seguridad, inteligencia y defensa, manteniendo su soberanía y su flexibilidad política, y fomentando la vigilancia parlamentaria y del público. Asimismo, consideramos conveniente que cada vez se integre más a México en las cuestiones trilaterales acerca de estos asuntos. En materia de seguridad e inteligencia, el Comité solicita al Gobierno que cree un Comité permanente de Gabinete sobre Seguridad Nacional y pide a la Cámara de los Comunes que incremente la supervisión por parte del Parlamento mediante el establecimiento de un Comité Permanente de Seguridad e Inteligencia. Por lo que respecta a las iniciativas actuales entre Canadá y Estados Unidos sobre la seguridad de la frontera y la cooperación en materia de defensa, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas siguientes:

- presentar al Parlamento un informe anual sobre los progresos realizados en la implementación del proceso de "fronteras inteligentes" nacido del acuerdo firmado entre ambos países el 12 de diciembre de 2001;

- hacer público cualquier acuerdo subsiguiente a la creación del Comando del Norte (NORTHCOM) estadounidense relativo a la participación de Canadá en las actividades de planificación militares (que compartirán la sede del NORAD), e informar acerca de esta cuestión antes de la próxima renovación del acuerdo del NORAD;

- seguir observando, pero sin adoptar postura alguna, el programa estadounidense de defensa antimisiles, oponiéndose al mismo tiempo a la militarización del espacio;

- incrementar la participación política en la relación de defensa bilateral, especialmente mediante un mandato ampliado para la Comisión Permanente Mixta de Defensa y una mayor participación parlamentaria y ministerial en dicho organismo.

Además, el Comité se une a muchas voces que piden al Gobierno que se comprometa a otorgar una financiación plurianual incrementada y estable al Ministerio de Defensa Nacional, que tenga en cuenta los futuros análisis de las políticas de Canadá en materia de asuntos exteriores y defensa.

La seguridad seguirá siendo una cuestión dominante en las relaciones transfronterizas, pero éstas abarcan una agenda mucho más amplia de cuestiones relativas a la asociación económica que aparecen reflejadas en las 18 recomendaciones que hace el Comité en el capítulo 4. Dada la magnitud de la relación económica entre los países de América del Norte y su importancia fundamental para el bienestar de Canadá, creemos que el Gobierno de Canadá debería hacer todo lo posible para tratar de mejorar dicha relación en beneficio de los canadienses. Ello incluiría ocuparse de algunas cuestiones pendientes del TLCAN, como los recursos comerciales estadounidenses, que han resultado especialmente costosos para Canadá; el caso de la madera blanda de construcción es un ejemplo evidente.

El Comité reitera sus reservas, expresadas en capítulos anteriores, acerca de la adopción de medidas políticas dictadas por presiones a corto plazo y la aplicación de soluciones temporales, así como acerca de las tácticas de "vinculación" de sectores, la armonización exhaustiva de políticas o de actos de fe integracionistas y precipitados. El panorama no será nada halagüeño si los riesgos son superiores a las posibles ventajas. Sin embargo, creemos que existen oportunidades en diversas áreas para realizar progresos sobre una base más pragmática, estudiada y cuidadosamente preparada. Paralelamente, se pueden dejar abiertas las opciones de una mayor integración allí donde las posibles ventajas justifiquen un examen serio de los intereses canadienses.

Ya hace diez años que se suscribió el TLCAN entre Canadá, Estados Unidos y México el 17 de diciembre de 1992 y pronto se cumplirá un decenio desde la entrada en vigor del acuerdo el 1 de enero de 1994. No cabe la menor duda de que deberíamos estudiar de qué manera se puede mejorar el TLCAN. También deberíamos estar abiertos a explorar mecanismos más allá del marco actual, con el objetivo de garantizar un acceso más previsible a los mercados, una prosperidad compartida y un desarrollo económico sostenible en América del Norte.

Por lo que se refiere a la mejor solución de las controversias comerciales, el Comité estima que Canadá debería trabajar con sus socios del TLCAN para reformar los mecanismos institucionales basados en reglas que estipula el tratado. En concreto, recomendamos al Gobierno lo siguiente:

- tratar de mejorar los mecanismos generales de solución de controversias recogidos en el Capítulo XX del TLCAN, por ejemplo, trabajando en pos de una mayor transparencia y apertura en los procesos de solución de controversias del TLCAN;

- establecer un procedimiento formal para el reembolso de todos los derechos punitivos cuando haya un fallo definitivo de un panel del TLCAN en dicho sentido, como podría suceder en el caso de la madera blanda de construcción;

- en el caso de la controversia sobre la madera blanda de construcción, tratar con empeño de aprovechar todas las posibilidades de rectificación previstas en el Capítulo XIX del TLCAN y en el marco de la OMC;

- proseguir las consultas con Estados Unidos y México en el marco del TLCAN con el objetivo de elaborar normas comunes a los tres países norteamericanos en materia de cuotas antidumping y compensatorias, teniendo en cuenta las negociaciones que se están efectuando actualmente en la OMC.

Este informe también analiza los considerables problemas que ha suscitado el procedimiento de solución de controversias entre un inversionista y un Estado previsto en el Capítulo XI del TLCAN. Creemos que Canadá tiene la posibilidad de estudiar con Estados Unidos y México otras reformas de esas disposiciones del Capítulo XI.

Otra cuestión que debe analizarse es la debilidad de las instituciones del TLCAN, de una importancia aún mínima, a pesar de algunas realizaciones que éstas tienen en su haber. El Comité recomienda que Canadá trabaje para fortalecer y financiar adecuadamente tanto la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte como la Comisión para la Cooperación Laboral de América del Norte. De una manera más audaz, creemos que Canadá debería estudiar con sus socios del TLCAN la factibilidad de crear un tribunal norteamericano de comercio e inversiones que pudiera reunir en el seno de un solo órgano trinacional todos los procesos de solución de controversias del TLCAN.

Volviendo a la cuestión de la facilitación de las relaciones transfronterizas en el área del TLCAN en virtud de las nuevas exigencias en materia de seguridad, el Comité recomienda mejorar las infraestructuras esenciales en los principales puestos fronterizos entre Canadá y Estados Unidos; introducir mejoras cuantitativas y cualitativas en el funcionamiento de la aduana canadiense, así como reformas para modernizar la normativa aduanera; y analizar las opciones fronterizas a largo plazo, incluida una evaluación de la experiencia de la Unión Europea y las posibles repercusiones de un perímetro continental de seguridad.

Por lo que se refiere a la gestión de las relaciones económicas entre los países de América del Norte, es fundamental que la economía canadiense ocupe la mejor posición

posible para hacer frente a las fuerzas dinámicas de un espacio económico cada vez más integrado. Por ello, el Comité subraya que el Gobierno debería estudiar los factores de competitividad internos a fin de invertir la diferencia de productividad que hay entre Canadá y Estados Unidos.

Pasando a lo que podría denominarse un "TLCAN plus", el Comité sostiene que todavía queda mucho por hacer para mejorar la eficiencia y otras ventajas del espacio económico de América del Norte mediante planteamientos de reconocimiento mutuo que permitan evitar los inconvenientes derivados de una armonización de las distintas normativas. Además, el Comité apuesta por un enfoque de doble vía en virtud del cual Canadá continuaría trabajando con sus socios del TLCAN para eliminar caso por caso los obstáculos reconocidos a un comercio transfronterizo eficiente. Simultáneamente, sin prejuzgar las ventajas de una unión aduanera del tipo que sea, el Comité cree que sería útil para el Gobierno realizar un estudio minucioso de las ventajas y desventajas que podría tener dicho concepto en el contexto de América del Norte. Algunos sectores muy integrados, como la industria norteamericana del acero, podrían formar parte de una evaluación destinada a definir modelos de acuerdos más generales que podrían favorecer los intereses mutuos de los tres países.

Por lo que respecta al debate sobre una posible integración monetaria, el Comité destaca que la idea tuvo muy poco respaldo entre los testigos y que todavía no se dan las condiciones previas necesarias para dicha integración en el actual contexto de América del Norte. Creemos que Canadá debería mantener un régimen cambiario flexible para el dólar canadiense. Sin embargo, estamos de acuerdo en que el Gobierno debería continuar analizando sus opciones a largo plazo con respecto a la moneda y también debería evaluar el alcance de la dolarización y las repercusiones de ésta en la economía de Canadá.

Las recomendaciones del último capítulo del informe se refieren a la forma en que se podrían poner a contribución los canales e instrumentos de la diplomacia canadiense de la manera más eficaz posible en varios frentes al mismo tiempo: continuar cuidando nuestra relación bilateral predominante con Estados Unidos, estrechar nuestras relaciones cada vez más numerosas con México y promover las incipientes relaciones trilaterales que determinarán el alcance y el éxito futuros de una asociación a escala verdaderamente norteamericana.

Por lo que se refiere a las relaciones entre Canadá y Estados Unidos, el Comité propone un incremento de los recursos diplomáticos de Canadá tanto en Washington como a nivel consular en las principales regiones de Estados Unidos. Creemos que un aumento de los recursos para el despliegue de esfuerzos de representación y de información coordinados y selectivos, en consulta con el sector privado canadiense, también podría ayudar a Canadá a comunicar su mensaje a los responsables políticos, los líderes de opinión y la población de Estados Unidos. El Comité de Gabinete sobre las relaciones entre Canadá, México y Estados Unidos que se ha propuesto podría estudiar las áreas que se prestan a una posible mejora de la cooperación entre Canadá y Estados

Unidos, basándose en los logros alcanzados hasta la fecha en materia de seguridad y de la "frontera inteligente" gracias a la relación de trabajo que se ha establecido entre el Viceprimer Ministro de Canadá y el máximo responsable del Gobierno estadounidense en materia de seguridad nacional, a quien se ha propuesto para ocupar el cargo de secretario de un nuevo Departamento de la Seguridad del Territorio Nacional.

Todavía queda mucho trabajo por hacer para fortalecer las relaciones entre Canadá y México, ya que ambos países (la octava y novena economías más grandes del mundo, respectivamente) sólo empezaron a conocerse mejor tras la entrada en vigor del TLCAN. La predominancia de la relación bilateral de cada uno con Estados Unidos todavía eclipsa esos esfuerzos. El Comité pide al Gobierno que invierta en mejorar el conocimiento que los canadienses tienen de México y el que los mexicanos tienen de Canadá; que estudie áreas estratégicas de colaboración con México sobre cuestiones norteamericanas; y que amplíe los programas de cooperación bilateral con México, incluidos los que responden a necesidades de desarrollo urgentes, consultando a los socios mexicanos y a la sociedad civil. Creemos asimismo que habría un estrechamiento de los lazos entre Canadá y México si más deliberaciones interparlamentarias contaran con apoyo y atención ministerial en Canadá.

Más allá de estas vías bilaterales más o menos establecidas, está claro que las relaciones entre los países norteamericanos en su conjunto no podrán progresar sin una intensificación de la diplomacia trilateral. En este informe, el Comité también deja claro que una evolución positiva de América del Norte como entidad regional más estrechamente integrada será necesariamente muy distinta y mucho más modesta, desde el punto de vista institucional, que la experiencia que caracteriza a una Unión Europea todavía en expansión. Por múltiples razones, especialmente las preocupaciones relativas a las asimetrías de poder, la identidad, la soberanía y la democracia, no creemos que sea políticamente factible ni deseable la implantación en un futuro previsible de una ambiciosa "comunidad" norteamericana y, mucho menos, de una "unión" en el sentido europeo.

No obstante, el Comité considera que deberían explorarse ideas creativas para alcanzar unas relaciones trilaterales más regulares e intensivas entre los tres países y que Canadá debería ser el primero en proponer medidas específicas que podrían tomarse en los próximos años para forjar esa dimensión trilateral de la colaboración entre los tres países norteamericanos. Para tal fin, recomendamos:

- establecer contactos con Estados Unidos y México para instituir un marco más oficial de cooperación entre los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos, que prevea reuniones de Jefes de Gobierno por lo menos una vez al año, así como reuniones más regulares de ministros de Asuntos Exteriores y de otros ministerios para tratar asuntos que interesan al conjunto de América del Norte;

- estudiar distintas iniciativas para promover interacciones parlamentarias sobre una base trilateral y, al mismo tiempo, organizar foros ocasionales para debatir públicamente asuntos de América del Norte en los que intervendrían, además de parlamentarios, una nutrida representación de participantes de los tres países;

- respaldar la creación de un pequeño panel trilateral de expertos de alto nivel que podría asesorar a los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México acerca de las ventajas de formas más avanzadas de colaboración trilateral, especialmente en lo que se refiere a la creación de una secretaría permanente norteamericana para apoyar la cooperación política trilateral, el establecimiento de un tribunal norteamericano permanente sobre comercio e inversiones, y la instauración de un mecanismo norteamericano de financiación del desarrollo para remediar las disparidades socioeconómicas de México, y

- promover, en el marco oficial de cooperación política trilateral recomendado más arriba, la celebración de una cumbre inaugural de dirigentes de América del Norte en la que se identificarían los sectores prioritarios de una mayor cooperación trilateral, tras la cual se organizarían otras cumbres en las que se irían revisando los progresos del programa común.

El Comité reconoce que algunas de las recomendaciones son ambiciosas y están más orientadas al largo plazo. En última instancia, el éxito también dependerá de una movilización del interés político en Estados Unidos, tarea nada fácil y cuyo resultado no está asegurado. Sin embargo, creemos que la promoción de los objetivos canadienses en América del Norte redunda en el interés nacional a largo plazo, y es una tarea que requiere imaginación política, energía y el tipo de visión amplia en la colaboración entre Canadá, México y Estados Unidos que hemos intentado plasmar en el presente informe.

Forjar la América del Norte que quieren los canadienses es una actividad en devenir que va mucho más allá de limar unas asperezas relativamente poco numerosas pero inevitables en una red tan vasta y compleja de relaciones. Incluso entre los múltiples aspectos de nuestras relaciones con Estados Unidos y México que funcionan bastante bien, es posible hacer mejoras. En el contexto de la integración de América del Norte, podrían reforzarse otros elementos de la asociación y estudiarse nuevas dimensiones, especialmente de naturaleza trilateral.

En opinión del Comité, Canadá debería afrontar con dinamismo los desafíos que plantea América del Norte, sin arredrarse ante ellos. Por esa razón, preconizamos tomar la iniciativa de una estrategia integral y coherente en materia de relaciones entre los países de América del Norte que se base en los valores de los canadienses, tenga en cuenta sus intereses primordiales y promueva con confianza sus aspiraciones para el futuro.

LISTA DE RECOMENDACIONES

CAPÍTULO 1: POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE – HACIA UNA ESTRATEGIA PARA AMÉRICA DEL NORTE

Recomendación 1

El Gobierno de Canadá debería hacer de las relaciones canadienses con sus socios de América del Norte una prioridad explícita de la política general. Con este objeto, y particularmente con vistas a definir la política exterior canadiense en el contexto de América del Norte, el Gobierno debería elaborar una estrategia pública coherente que responda a los intereses y valores canadienses en ese mismo contexto, con inclusión de México, comenzando con una respuesta global a las recomendaciones de este informe. (Pág. 36)

Recomendación 2

En el próximo presupuesto y en el siguiente, el Gobierno debería ocuparse de la disminución de la capacidad de Canadá en materia de política internacional, garantizando que se atribuyan recursos suficientes al Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional a fin de que pueda dirigir la elaboración e implementación de un marco estratégico sólido y creíble para las relaciones de Canadá con sus socios de América del Norte. (Pág. 38)

Recomendación 3

El Gobierno debería garantizar también la coherencia y coordinación entre todas las actividades federales que afecten de forma significativa las relaciones con los otros países de América del Norte. A tal efecto, podría considerarse la creación de un comité especial del Gabinete que se ocupe de las relaciones de América del Norte. Dicho comité de alto nivel podría estar copresidido por el Viceprimer Ministro y el Ministro de Asuntos Exteriores e incluir otros ministros con responsabilidades importantes en materia de cuestiones de América del Norte. (Pág. 38)

Recomendación 4

A fin de fomentar una mayor participación del público en los objetivos canadienses en América del Norte, el Gobierno debería considerar organizar mesas redondas nacionales y/o regionales sobre las relaciones en América del Norte, después de haber hecho pública una declaración política inicial. Este proceso de búsqueda de un

consenso debería llevarse a cabo teniendo en cuenta la evolución de las circunstancias. (Pág. 40)

Recomendación 5

Dada la participación cada vez mayor de actores no federales en muchos aspectos de las relaciones en América del Norte, el Gobierno debería considerar cuál es la mejor manera de tener en cuenta los intereses de los otros niveles de gobierno, adoptando una actitud de cooperación y mediante un proceso establecido de consultas con las provincias, los territorios y los municipios, dentro un marco estratégico canadiense en constante evolución a fin de hacer avanzar estas relaciones. (Pág. 40)

CAPÍTULO 2: PARA COMPRENDER MEJOR UNA AMÉRICA DEL NORTE EN PLENO CAMBIO

Recomendación 6

Para colocar a Canadá y a los canadienses en una mejor posición para enfrentar los desafíos que impone un entorno político de América del Norte en rápido cambio que incluye a México, el Gobierno debería:

- fomentar una mejor comprensión del tema mediante la generación de conocimientos e información, y la difusión al público en general de los resultados de las investigaciones sobre América del Norte;
- esforzarse por aumentar el respaldo a los estudios y la formación sobre el tema de América del Norte en cooperación con los gobiernos provinciales y territoriales, ampliar los programas de información al público y mejorar sus propias iniciativas de investigación sobre políticas;
- explorar la idea de crear una entidad o centro de excelencia centrado en el conocimiento que se dedique a analizar todos los aspectos y repercusiones de la integración de América del Norte, e invitar a Estados Unidos y México a que cooperen en esta empresa;
- explorar otros medios para promover los contactos y el diálogo sobre temas relativos a América del Norte, en un esfuerzo por lograr la más amplia participación social posible. (Pág. 57)

Recomendación 7

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, en particular, debería estudiar la manera de profundizar el conocimiento y la comprensión de las relaciones norteamericanas de Canadá, en

especial aquellas con Estados Unidos, y también con México. El Ministerio debería fomentar también la participación del público para lograr una mejor definición y promoción de los objetivos de política exterior de Canadá en América del Norte. Por ejemplo, podría encomendarse al Centro Canadiense para el Desarrollo de la Política Exterior la tarea de establecer vínculos sobre esta materia entre profesionales del servicio exterior, parlamentarios, universitarios, otros investigadores, grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, podrían utilizarse las tecnologías de la información para mejorar las conexiones interactivas con el público en general. (Pág. 58)

CAPÍTULO 3: EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL NORTE

Recomendación 8

El Gobierno de Canadá debería aumentar su cooperación bilateral con México en materia de seguridad. El Gobierno debería también estudiar los medios de comenzar un diálogo trilateral con Estados Unidos y México a fin de explorar perspectivas comunes sobre seguridad en América del Norte. (Pág. 99)

Recomendación 9

El Gobierno debería presentar un informe anual al Parlamento exponiendo en detalle el avance del proceso de la "frontera inteligente". Los ministros encargados de la implementación de las medidas de seguridad fronteriza deberían comparecer ante los comités pertinentes de ambas cámaras del Parlamento para responder sobre el contenido de ese informe. (Pág. 110)

Recomendación 10

El Comité, aunque está consciente de las posibles restricciones en el terrero jurídico, considera que la Cámara de los Comunes debería constituir un Comité Permanente de Seguridad e Inteligencia, dotándolo de instalaciones seguras y adecuadas, de personal profesional y capacitado en el terreno de la seguridad y de otros requerimientos. Junto a esto, el Comité especial del Gabinete sobre Seguridad Pública y Antiterrorismo debería ser sustituido por un Comité Permanente del Gabinete sobre Seguridad Nacional. Más aún, el Gobierno debería llevar a cabo una revisión de los servicios canadienses de inteligencia y transmitir sus conclusiones al Parlamento. Finalmente, debería también favorecer a este respecto un

mayor control parlamentario por parte del nuevo Comité Permanente de Seguridad e Inteligencia anteriormente mencionado. (Pág. 112)

Recomendación 11

El Gobierno debería hacer públicos todos los acuerdos pertinentes en virtud de los cuales los planificadores militares canadienses participarán en los trabajos del grupo de vigilancia y planificación recién propuesto y que debería estar asignado en la sede del NORAD. Con el fin de que la utilidad y las grandes repercusiones de este grupo sean objeto de un debate público exhaustivo, el Gobierno debería también preparar y presentar un informe sobre el trabajo de este nuevo grupo antes de la próxima renovación del acuerdo NORAD. (Pág. 122)

Recomendación 12

El Gobierno no debería tomar ninguna decisión sobre los sistemas de defensa antimisiles desarrollados por Estados Unidos, puesto que la tecnología todavía no se ha probado y se desconocen los detalles de su despliegue. Sin embargo, el Gobierno debería continuar fiscalizando el desarrollo de este programa con el Gobierno de Estados Unidos y seguir oponiéndose a la implantación de armas en el espacio. (Pág. 129)

Recomendación 13

Teniendo en cuenta los próximos exámenes de la política exterior y de la política de defensa de Canadá, y reconociendo la importante contribución de las Fuerzas Armadas de Canadá al logro de los objetivos de la política exterior de Canadá, el Gobierno debería comprometerse a aumentar considerablemente el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y a asegurarle un financiamiento estable durante varios años. (Pág. 132)

Recomendación 14

Teniendo en cuenta que la situación de la seguridad en América del Norte ha cambiado desde el 11 de septiembre de 2001, los Gobiernos de Canadá y Estados Unidos deberían ampliar el mandato y la composición de la Comisión Permanente Mixta de Defensa, a fin de incluir cuestiones de seguridad pertinentes y de incorporar a representantes que se consideren apropiados. El Gobierno de Canadá debería asimismo facilitar las interacciones entre la Comisión y los parlamentarios canadienses y alentar al Gobierno de Estados Unidos a hacer otro tanto.

De forma más general, los ministros canadienses de Asuntos Exteriores y Defensa Nacional, junto con el secretario de Estado y el ministro de Defensa de Estados Unidos —y cualquier otro miembro del Gabinete, si es necesario— deberían reunirse al menos una vez al año, alternativamente en Canadá y en Estados Unidos, para debatir cuestiones comunes de defensa y de seguridad. Estas reuniones deberían estar coordinadas con la Comisión Permanente Mixta de Defensa. (Pág. 133)

CAPÍTULO 4: PRINCIPALES TEMAS DE LA GESTIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE

Recomendación 15

El Gobierno de Canadá debería resistir a la tentación de tratar de conseguir ventajas a corto plazo aceptando soluciones reactivas y puntuales para las controversias comerciales con sus socios del TLCAN. En lo posible, las controversias comerciales deberían solucionarse mediante mecanismos institucionales basados en reglas y el Gobierno debería esforzarse por mejorar y ampliar esos mecanismos a escala del continente. (Pág. 153)

Recomendación 16

El Gobierno de Canadá debería entenderse con México para alentar a Estados Unidos a que acepte mejorar las reglas que son la base del mecanismo general de solución de controversias del Capítulo XX del TLCAN. Los informes definitivos de los paneles arbitrales deberían hacerse automáticamente vinculantes. Si fuera imposible hacer ese cambio, el Gobierno de Canadá debería tratar de aprovechar al máximo los mecanismos multilaterales de solución de controversias de la OMC para solucionar diferencias previstas en el Capítulo XX del TLCAN.

Además, el Gobierno debería esforzarse para aumentar la transparencia del proceso de solución de controversias haciendo públicos todos los documentos relativos a una controversia, sin causar perjuicio a las empresas interesadas. Debería asimismo abrir más el proceso no limitando la participación a los países miembros del TLCAN, sino aceptando a terceros, tales como provincias, organizaciones no gubernamentales y otros interesados. (Pág. 156)

Recomendación 17

Cuando un panel binacional del TLCAN constate que la resolución definitiva de un organismo gubernamental que impone cuotas

antidumping y compensatorias es errónea, el país que haya percibido esas cuotas debería reembolsarlas al exportador extranjero. Por lo tanto, el Gobierno de Canadá debería proponer a sus socios del TLCAN el establecimiento de un sistema oficial de reembolso de cuotas pagadas de ese modo, con efecto retroactivo a la fecha fijada en la resolución preliminar o definitiva de imposición de las cuotas en cuestión. (Pág. 162)

Recomendación 18

El Comité apoya el recurso al procedimiento de revisión por un panel binacional previsto en el Capítulo XIX — y, en los casos apropiados, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC — y recomienda que el Gobierno de Canadá continúe utilizando *todos* los medios jurídicos a su alcance para lograr la solución satisfactoria de las controversias comerciales actuales, especialmente la de la madera blanda de construcción. (Pág. 165)

Recomendación 19

Inspirándose en las negociaciones similares que se realizan actualmente en la OMC, el Gobierno de Canadá debería realizar activamente consultas con México y Estados Unidos en virtud del Artículo 1907 del TLCAN a fin de instituir un régimen de cuotas antidumping y compensatorias común a toda América del Norte. (Pág. 166)

Recomendación 20

En general, el Gobierno de Canadá en general debería abstenerse de vincular sectores comerciales diferentes como estrategia de solución de controversias o de represalia. Canadá debería tratar de resolver cada controversia independientemente de otras, en el contexto de un marco basado en reglas. (Pág. 167)

Recomendación 21

A la luz del reciente cambio de orientación de Estados Unidos con respecto a ciertos aspectos del Capítulo XI del TLCAN, el Gobierno de Canadá debería examinar lo antes posible con México y Estados Unidos los elementos del Capítulo XI que han resultado problemáticos, en particular las disposiciones relativas a la relación inversionista-Estado. (Pág. 175)

Recomendación 22

El Gobierno de Canadá debería examinar con los Gobiernos de México y Estados Unidos los medios de asegurar financiación y

facultades de aplicación de la normativa adecuadas a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte creada en virtud del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. (Pág. 178)

Recomendación 23

El Gobierno de Canadá debería entablar debates con los Gobiernos de México y Estados Unidos sobre modos de mejorar la aplicación de normas y leyes del trabajo en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Asimismo, se debería discutir una financiación adecuada para el Secretariado del ACLAN. (Pág. 180)

Recomendación 24

El Gobierno de Canadá debería iniciar conversaciones con México y Estados Unidos sobre la posible creación de un tribunal permanente de comercio e inversiones para América del Norte que consolide los actuales procesos de solución de controversias del TLCAN bajo un único organismo jurídico trinacional. (Pág. 184)

Recomendación 25

Habida cuenta de la necesidad acuciante de nuevas infraestructuras en los principales puestos fronterizos entre Canadá y Estados Unidos, el Gobierno de Canadá debería acelerar sus esfuerzos para construir dicha infraestructura en los puntos fronterizos existentes e instar más encarecidamente a su homólogo estadounidense a hacer lo mismo. (Pág. 194)

Recomendación 26

El Gobierno debería garantizar que el número de funcionarios de aduanas e inmigración en la frontera se ajuste a las necesidades actuales, teniendo en cuenta las nuevas exigencias de seguridad impuestas a esos funcionarios. Debería mejorarse la formación y el material de que disponen los funcionarios fronterizos. (Pág. 194)

Recomendación 27

El Gobierno debería revisar rigurosamente los reglamentos de aduanas que actualmente administran los funcionarios de aduanas de la Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria, a fin de modernizarlos. Los funcionarios fronterizos deberían estar plenamente informados de los cambios resultantes, de forma que estén mejor preparados para responder con mayor eficacia a la realidad fronteriza actual. (Pág. 194)

Recomendación 28

El Gobierno debería realizar una revisión a fondo de las opciones a largo plazo para la frontera entre Canadá y Estados Unidos, y presentar los resultados al público. Este estudio debería comprender una evaluación de la experiencia de la Unión Europea para facilitar la circulación de bienes y personas entre la mayoría de sus países miembros, así como un análisis de las implicaciones de establecer un perímetro de seguridad en torno a América del Norte. (Págs. 195)

Recomendación 29

A fin de garantizar que la economía canadiense mantenga su competitividad en una economía norteamericana cada vez más integrada y aumentar el nivel de vida en Canadá, el Gobierno debería adoptar con urgencia medidas adicionales que permitan eliminar la diferencia de productividad entre Canadá y Estados Unidos. Debería hacerse hincapié en reducir los impuestos y aligerar la carga reglamentaria, colaborar con las provincias a fin de eliminar los obstáculos al comercio interprovincial y generar inversiones en la mano de obra canadiense. (p. 198)

Recomendación 30

A la hora de evaluar las medidas que deben tomarse para reducir la carga que la existencia de distintos sistemas reglamentarios impone a las compañías que realizan negocios en América del Norte y para evitar los inconvenientes de la armonización reglamentaria, el Gobierno de Canadá, en consulta con las provincias, debería considerar seriamente concluir acuerdos con sus socios del TLCAN para establecer sistemas de reconocimiento mutuo de los reglamentos existentes. En virtud de esos acuerdos, los países reconocerían, según procediera, las normas reglamentarias de los demás países signatarios, facilitando de ese modo el comercio transfronterizo. (Pág. 216)

Recomendación 31

El Gobierno de Canadá debería abordar la integración económica de América del Norte con un enfoque doble. Deberían eliminarse de forma progresiva y de concierto con los otros países socios del TLCAN los obstáculos conocidos que impiden una realización más eficaz de las transacciones transfronterizas. Aunque el Comité no ha adoptado una postura con respecto a las ventajas de una unión aduanera norteamericana, creemos que sería útil que el Gobierno realice paralelamente un estudio detallado de las ventajas e inconvenientes del concepto de unión aduanera en el contexto de

América del Norte. Este estudio podría evaluar la posibilidad de utilizar la integración de la industria norteamericana del acero, entre otras, como modelo de algún tipo de una unión aduanera más amplia. (Pág. 220)

Recomendación 32

Habida cuenta de que algunas condiciones previas esenciales para la integración monetaria de América del Norte (similitud de las estructuras económicas de los países miembros del TLCAN, movilidad de la mano de obra entre los países y disponibilidad de un sistema de transferencias fiscales) no se reúnen en la actualidad, el Gobierno de Canadá debería rechazar las invitaciones a abandonar su actual régimen cambiario flexible. El Gobierno debería seguir examinando minuciosamente las opciones a largo plazo que se le presentan en el ámbito monetario y aprovechar para evaluar en qué medida la economía canadiense ya está dolarizada y cuáles son las repercusiones de esa dolarización. (Pág. 237)

CAPÍTULO 5: PRIORIDADES DE CANADÁ PARA LA PROMOCIÓN DE SUS RELACIONES BILATERALES Y TRILATERALES EN AMÉRICA DEL NORTE

Recomendación 33

El Gobierno de Canadá debería aumentar tanto el número del personal del MAECI residente en Washington como el número de consulados canadienses en ubicaciones estratégicas en otros puntos de Estados Unidos. Asimismo, debería incrementar nuevamente los fondos asignados al MAECI para la defensa de los intereses canadienses y consultar a los grupos industriales y otras agrupaciones, a fin de elaborar campañas de información dirigidas a receptores específicos y bien coordinadas. (Pág. 260)

Recomendación 34

El Gobierno de Canadá, por medio del nuevo comité ministerial encargado de las relaciones entre países de América del Norte, cuya creación recomendamos, debería establecer las áreas específicas en las cuales una cooperación mejorada sería indicada. Más específicamente, el Gobierno debería alentar a Estados Unidos a designar un representante político de alto nivel y debería aplicar la fórmula de cooperación elaborada en materia de seguridad por el actual Viceprimer Ministro de Canadá y el actual Director de la Oficina de la Seguridad del Territorio Nacional de Estados Unidos, cuyo cargo se ha propuesto elevar al rango de Secretario de la Oficina de la Seguridad del Territorio Nacional de Estados Unidos. (Pág. 262)

Recomendación 35

El Gobierno de Canadá debería tratar de estrechar sus relaciones con México, concretamente a través de las medidas siguientes:

- **Prestando mayor apoyo a las iniciativas orientadas a facilitar el conocimiento mutuo entre canadienses y mexicanos, especialmente en el ámbito de las políticas que van ganando importancia en el contexto de América del Norte.**

- **Determinando de manera continua los aspectos particulares de las relaciones norteamericanas que justifiquen la expansión de una cooperación más estratégica con México que responda a los intereses de Canadá, al igual que examinando la cooperación entre Canadá y México que podría incluir relaciones conjuntas en vez de separadas con Estados Unidos.**

- **Expandiendo el programa canadiense de cooperación bilateral con México y analizando la viabilidad de que Canadá brinde mayor apoyo a las iniciativas de desarrollo de México, concentrándose en los sectores más necesitados y consultando a una amplia gama de interesados directos no gubernamentales.**

- **Haciendo participar a los parlamentarios en toda la medida posible en el estrechamiento de los lazos entre Canadá y México, fomentando más las deliberaciones interparlamentarias sobre las principales cuestiones de políticas bilaterales y norteamericanas, así como tomando en consideración las conclusiones a las que lleguen. Asimismo, se podría examinar la posibilidad de invitar a los ministros canadienses a participar en los foros interparlamentarios cuando los miembros de dichos foros lo consideren oportuno. (Pág. 279)**

Recomendación 36

Canadá debería proponer a Estados Unidos y México un marco de cooperación trilateral para América del Norte en virtud del cual los jefes de gobierno de los tres países se reunirían anualmente – o, de preferencia, cada seis meses – para tratar un temario convenido que aborde cuestiones de interés común. En ese mismo marco, se debería instar a los ministros de asuntos exteriores – y de otros ministerios, según sea pertinente – a celebrar reuniones trilaterales periódicas. El país anfitrión por rotación podría suministrar una pequeña secretaría. Asimismo, Canadá debería examinar otras opciones que puedan incrementar el nivel de interacción intergubernamental trilateral de manera más permanente y sostenida. (Pág. 297)

Recomendación 37

Será necesario examinar las siguientes iniciativas canadienses orientadas a fortalecer la cooperación interparlamentaria en el marco de América del Norte:

- **En una primera etapa, los líderes del Parlamento de Canadá deberían fomentar la interacción entre las actividades interparlamentarias del Grupo Interparlamentario Canadá-Estados Unidos y del Grupo Interparlamentario Canadá-México; asimismo, deberían examinar la posibilidad de efectuar algunas reuniones conjuntas. A continuación, deberían proponer a sus homólogos estadounidenses y mexicanos la creación subsiguiente de un grupo parlamentario norteamericano principal, integrado por miembros de los grupos interparlamentarios bilaterales ya establecidos.**

- **Tras la creación de dicha instancia parlamentaria trilateral, el Parlamento canadiense debería proponer a sus homólogos congresales de los otros dos países la organización de un foro parlamentario inaugural sobre el futuro de la asociación entre los países de América del Norte. Dicho foro podría incluir a los representantes electos no federales e incluir la posibilidad de un diálogo con representantes gubernamentales y de la sociedad civil de los tres países. Si la experiencia es concluyente, el foro trilateral podría ser repetido a intervalos regulares convenidos y de manera rotativa entre los tres países.**

- **El Parlamento y el Gobierno de Canadá deberían asegurar que la expansión de la cooperación interparlamentaria trilateral sea preparada adecuadamente y cuente con el apoyo de los recursos suplementarios necesarios para ese propósito. Asimismo, se debería examinar la posibilidad de efectuar intercambios de personal parlamentario y congresal, al igual que de establecer un programa de pasantías. (Pág. 300)**

Recomendación 38

El Gobierno de Canadá debería proponer a los Gobiernos de Estados Unidos y México la creación de un pequeño panel de expertos altamente calificados que prestaría asesoría sobre el futuro de la asociación trilateral entre los países de América del Norte. Los gobiernos definirían de mutuo acuerdo el mandato del panel y este último tendría tiempo suficiente para realizar amplias consultas al interior de los tres países antes de publicar sus conclusiones. Se podría pedir a ese panel examinar a fondo la viabilidad y las ventajas – en particular desde el punto de vista de la transparencia democrática

y la obligación de rendir cuentas – de diversas opciones de instituciones trilaterales nuevas, tales como:

- **Una secretaría o "comisión"más permanente para apoyar las labores en curso a través de cumbres trilaterales y otras actividades de cooperación intergubernamental.**
- **Un tribunal permanente del TLCAN para el comercio y la inversión.**
- **Un mecanismo de financiamiento o fondo de desarrollo para América del Norte. (Pág. 302)**

Recomendación 39

El Gobierno de Canadá debería proponer que la primera cumbre oficial de Jefes de Gobierno de los países de América del Norte, según el modelo propuesto, se encargue de determinar los sectores clave para los cuales hay consenso en que la cooperación trilateral sea una prioridad. Subsecuentemente, se debería establecer un marco de cooperación trilateral para que sea aprobado en una cumbre futura; y los avances de su implementación deberían luego ser objeto de una revisión sistemática en cada cumbre. El panel de expertos que se recomendó crear para asesorar sobre el futuro de la asociación de América del Norte también podría encargarse de evaluar cuáles son los sectores de intervención en los cuales hay mayor potencial para fortalecer la cooperación trilateral. (Pág. 304)

ANEXO A
LISTA DE TESTIGOS

Organismos y personas	Fecha	Reunión
Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá	04/10/2001	30
John Manley, Ministro de Asuntos Exteriores		
Gaëtan Lavertu, Viceministro		
James R. Wright, Viceministro Adjunto, Política Mundial y Seguridad		
Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria	20/11/2001	42
Denis Lefebvre, Subcomisario		
Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá		
Joan Atkinson, Viceministra Adjunta, Elaboración de Políticas y Programas		
Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá		
Jon Allen, Director General para América del Norte		
Ministerio de Industria de Canadá		
Andreï Sulzenko, Viceministro Adjunto Principal, Sector de Política Industrial y Científica		
Ministerio del Procurador General de Canadá		
Paul E. Kennedy, Viceprocurador General Adjunto Principal		
Ministerio de Transportes de Canadá		
Christine Nymark, Viceministra Adjunta, Políticas		
Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá		43
James R. Wright, Viceministro Adjunto, Política Mundial y Seguridad		
Ministerio de Defensa Nacional		
Mayor-General H. Cameron Ross, Director General, Política de Seguridad Internacional		
Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales	22/11/2001	44
Barbara McDougall, Presidenta		
Universidad de Carleton		
Andrew Cohen, Profesor de la Escuela de Periodismo y Comunicación		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Universidad Laval		
Albert Legault, Profesor de Ciencias Políticas		
Instituto Norte-Sur	22/11/2001	44
Jean Daudelin, Investigador Principal, Prevención de Conflictos		
Colegio Militar Real de Canadá		
Houchang Hassan-Yari, Profesor de Ciencias Políticas		
Universidad de Toronto		
John Kirton, Profesor de Ciencias Políticas		
Universidad de Carleton	27/11/2001	45
Maureen Molot, Directora de la Norman Paterson School of International Affairs		
Center for Strategic and International Studies (Washington, D.C.)		
Christopher Sands, Director del "Canada Project"		
Universidad Dalhousie		
Denis Stairs, Profesor de Ciencias Políticas		
Universidad de Waterloo		
Andrew Cooper, Profesor de Ciencias Políticas		
Consejo Canadiense de Dirigentes de Empresa		46
Sam Boutziouvis, Vicepresidente, Comercio Internacional y Economía Global		
Thomas d'Aquino, Presidente y Director Ejecutivo		
Conference Board de Canadá		
Gilles Rhéaume, Vicepresidente, Políticas Públicas, Empresas y Sociedad		
Andrew Shea, Investigador Agregado		
Council on Foreign Relations (Nueva York)		
Stephen Flynn, Investigador, Estudios sobre Seguridad Nacional		
Instituto Canadiense de Estudios Estratégicos	29/11/2001	47
David Rudd, Director Ejecutivo		
Universidad de Carleton		
Martin Rudner, Presidente de la Asociación Canadiense de Estudios de Seguridad e Inteligencia		
Universidad Johns Hopkins (Washington, D.C.)		
Charles F. Doran, Profesor de Relaciones Internacionales y Director del Centro de Estudios Canadienses		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Universidad de Calgary		
Stephen Randall, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales		
Universidad de Toronto		
Wesley Wark, Profesor del Programa de Relaciones Internacionales		
Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores	05/02/2002	55
Jayson Myers, Economista Jefe		
Universidad de Carleton		
Michael Hart, Profesor de Política Comercial		
Foro de Políticas Públicas		
David R. Zussman, Presidente		
Universidad Emory (Atlanta)	07/02/2002	56
Robert A. Pastor, Profesor de Relaciones Internacionales		
Universidad Harvard (Boston)		
George Haynal, Investigador, Weatherhead Center for International Affairs		
Universidad de Missouri (St. Louis)		
Kenneth P. Thomas, Profesor de Ciencias Políticas		
Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá	19/02/2002	57
Jon Allen, Director General para América del Norte		
Marc Lortie, Viceministro Adjunto (Américas)		
Michael Welsh, Director General (int.), Latinoamérica y el Caribe		
ST. JOHN'S, TERRANOVA		
Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores División de Terranova y Labrador	25/02/2002	58
Sean McCarthy, Vicepresidente		
Unión de Estudiantes de la Universidad Memorial de Terranova		
Chris Vatcher, Vicepresidente		
Nuevo Partido Democrático, Terranova y Labrador		
Randy Collins, Diputado provincial		
Jack Harris, Diputado provincial, Jefe del NPD		
Federación de Trabajadores de Terranova y Labrador		
Elaine Price, Presidenta		
Nancy Shortall, representante, Congreso del Trabajo de Canadá		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
HALIFAX, NUEVA ESCOCIA		
Atlantic Institute of Market Studies	26/02/2002	59
Brian Crowley, Presidente		
Michael MacDonald, Investigador Principal		
Perry Newman, ex Asesor del Gobernador del Estado de Maine sobre asuntos de comercio internacional		
Universidad Dalhousie		
Michael Bradfield, Profesor de Economía		
Teresa L. Cyrus, Profesora de Economía del Centro de Estudios de Política Exterior		
Maritime Affairs		
Peter Haydon, Editor		
Universidad Mount Saint Vincent		
Reginald Stuart, Profesor de Historia y Política		
CIUDAD DE QUEBEC, QUEBEC		
Institut québécois des hautes études internationales		60
Louis Bélanger, Director del Instituto y Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad Laval		
Ivan Bernier, miembro regular del Instituto y Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Laval		
Gordon Mace, Director de Estudios Interamericanos del Instituto y Profesor de Ciencias Políticas de la Universidad Laval		
Richard Ouellet, miembro regular del Instituto y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Laval		
Universidad Laval		
Louis Balthazar, Profesor Emérito de Ciencias Políticas		
Benoît Carmichael, Profesor de Economía		
HALIFAX, NUEVA ESCOCIA		
Cámara de Comercio de las Provincias del Atlántico	27/02/2002	61
Sean Cooper, Director Ejecutivo Regional		
Consejo Económico de Provincias del Atlántico		
Elizabeth Beale, Presidenta y Directora General		
Universidad Dalhousie		
Frank Harvey, Director y Profesor de Ciencias Políticas del Centro de Estudios de Política Exterior		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Ecology Action Centre	27/02/2002	61
Mark Butler, Coordinador de Asuntos Marinos		
Enviro-Clare		
Jan Slakov, Presidente		
MONTREAL, QUEBEC		
École nationale d'administration publique		62
Nelson Michaud, Profesor		
Federación de Trabajadores de Quebec		
Henri Massé, Presidente		
Dominique Savoie, Directora de Investigación		
Jérôme Turcq, Vicepresidente y Vicepresidente Ejecutivo Regional de la Alianza de la Función Pública de Canadá, Región de Quebec		
Émile Vallée, Consejero en materia de políticas		
Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte		
Janine Ferretti, Directora Ejecutiva		
Raging Grannies of Montreal		
Joan Hadrill		
SAINT JOHN, NUEVO BRUNSWICK		
Congreso del Trabajo de Canadá	28/02/2002	63
Dee Dee Daigle, representante de Acción Política		
Federación de Trabajadores de Nuevo Brunswick		
Blair Doucet, Presidente		
Bill Farren, miembro del Consejo Ejecutivo		
Nuevo Partido Democrático de Nuevo Brunswick		
Elizabeth Weir, Diputada provincial, Jefa del partido		
Cámara de Comercio de Saint John		
John Furey, Segundo Vicepresidente		
Gerry O'Brien, Presidente saliente		
Universidad de Nuevo Brunswick (Saint John)		
Rod Hill, Profesor de Economía		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
MONTREAL, QUEBEC		
Confederación de Sindicatos Nacionales	28/02/2002	64
Vincent Dagenais, Adjunto al Comité Ejecutivo		
Marc Laviolette, Presidente		
Instituto de Investigación en Políticas Públicas		
Daniel Schwanen, Economista Principal		
OTTAWA, ONTARIO		
Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales	02/05/2002	74
Robert Edmonds, ex Presidente, Sección de la Capital Nacional		
Universidad Harvard (Boston)		
Joseph Nye, Decano, Kennedy School of Government		
WINNIPEG, MANITOBA		
Junta Canadiense del Trigo	06/05/2002	75
Larry Hill, Director		
Victor Jarjour, Vicepresidente, Políticas y Planificación Estratégica		
Federación de Trabajadores de Manitoba		
Rob Hilliard, Presidente		
John Doyle, Coordinador de Comunicaciones		
Universidad de Manitoba		
Jim Fergusson, Director Adjunto del Centre for Defence and Security Studies		
George MacLean, Profesor de Estudios Políticos		
VANCOUVER, COLOMBIA BRITÁNICA		
Universidad Duke (Carolina del Norte)		76
Michael Byers, Profesor de Derecho Internacional		
End the Arms Race		
Peter Coombes, Organizador Nacional		
Universidad de Colombia Británica, Liu Centre for the Study of Global Issues		
Lloyd Axworthy, Director y Presidente Ejecutivo		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Pacific Corridor Enterprise Council	06/05/2002	76
David Andersson, Presidente		
Greg Boos, Vicepresidente		
Paul Daniell, Presidente del Instituto Cascadia		
Bill Grant, Vicepresidente		
James Kohnke, Presidente del Comité de Transporte		
Andrew Wynn-Williams, Director de Desarrollo de Políticas y Comunicaciones, Cámara de Comercio de Colombia Británica		
Universidad Simon Fraser		
Theodore Cohn, Profesor de Ciencias Políticas		
Stuart Farson, Profesor de Ciencias Políticas y Agregado de Investigación, Institute for Governance Studies		
Richard Harris, Profesor de Economía (Telus)		
Universidad de Colombia Británica		
Kathryn Harrison, Profesora de Ciencias Políticas		
Universidad de Victoria		
Reg Whitaker, Profesor de Ciencias Políticas		
TORONTO, ONTARIO		
Instituto C.D. Howe	07/05/2002	77
Danielle Goldfarb, Analista de Políticas		
Glendon College, Universidad York		
Stéphane Roussel, Profesor de Ciencias Políticas		
United Steelworkers of America (Metalúrgicos Unidos de América)		
Sheila Block, investigadora		
Lawrence McBrearty, Director Nacional		
Universidad de Toronto		
Stephen Clarkson, Profesor de Ciencias Políticas		
VANCOUVER, COLOMBIA BRITÁNICA		
Doman Industries		78
Rick Doman, Presidente y Director General		
Bob Flitton, Gerente, Asuntos Gubernamentales		
Instituto Fraser		
Gordon Gibson, Investigador Senior		
Fred McMahon, Director, Centre for Globalization		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Universidad Simon Fraser	07/05/2002	78
Daniel Cohn, Profesor de Ciencias Políticas		
Universidad de Victoria		
Gordon Smith, Director, Centre for Global Studies		
TORONTO, ONTARIO		
Canadian Peace Alliance — Toronto	08/05/2002	79
Carolyn Bassett, Coordinadora		
Council for Canadian Security in the 21st Century		
Jack Granatstein, Copresidente		
Federación de Trabajadores de Ontario		
Wayne Samuelson, Presidente		
Christopher Schenk, Director de Investigación		
Federación de Docentes de Enseñanza Secundaria de Ontario		
Rod Albert, Adjunto Ejecutivo		
Rhonda Kimberley-Young, Vicepresidenta		
Ciencia y Paz		
Helmut Burkhardt, ex Presidente		
Derek Paul, ex Presidente y Coordinador de grupos de trabajo		
Securitas Canadá		
Richard H. Chenoweth, Presidente y Director General		
CALGARY, ALBERTA		
Asociación Canadiense de Productores de Petróleo		80
Larry Morrison, Gerente, Arenas Petrolíferas		
Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible		
Aaron Cosbey, Consejero Principal, Comercio e Inversiones		
Project Ploughshares Calgary		
Kerry Duncan McCartney, Coordinadora de Programa		
Universidad de Calgary		
Don Barry, Profesor, Política Exterior de Canadá y Relaciones Internacionales		
Robert Huebert, Director Adjunto, Centro de Estudios Militares y Estratégicos		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
WINDSOR, ONTARIO		
Ciudad de Windsor	09/05/2002	81
Michael Hurst, Alcalde		
John David Tofflemire, Comisario de Infraestructura Vial		
Cámara de Comercio de Windsor y su distrito		
Jim Drummond, miembro del Directorio		
Alfie Morgan, miembro del Directorio		
Lorraine Shalhoub, Directora, Asuntos Exteriores y Política Pública, DaimlerChrysler Canadá		
Linda Smith, Presidenta		
EDMONTON, ALBERTA		
Federación de Trabajadores de Alberta		82
Jim Selby, Director de Investigación		
Cambridge Strategies Inc.		
Satya Das, Principal		
Middle Powers Initiative		
Douglas Roche, Senador y Presidente		
Universidad de Alberta		
Yasmeen Abu-Laban, Profesor de Ciencias Políticas		
Barry Scholnick, Profesor de Comercio		
Brian Stevenson, Vicepresidente Asociado (Internacional)		
Wild Rose Agricultural Producers		
Paul Hodgman, Director General Adjunto, Alberta Pork		
Rod Scarlett, Director Ejecutivo		
SASKATOON, SASKATCHEWAN		
Citizens Concerned About Free Trade	10/05/2002	83
David Orchard, Presidente honorario		
Estey Centre for Law and Economics in International Trade		
William Kerr, Asociado Principal		
Wayne Robinson, Director de Comercialización y Desarrollo Profesional		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Farmers of North America Inc.	10/05/2002	83
Steve Nixon, Gerente General		
Ash Skinner, Desarrollo Empresarial		
Diócesis Católica Romana de Saskatoon		
Tony Haynes, Director de Acción Social		
OTTAWA, ONTARIO		
Universidad Florida Atlantic (Florida)	04/06/2002	87
Isaiah A. Litvak, Profesor de Negocios Internacionales		
Fundación Canadiense para las Américas	06/06/2002	88
Donald MacKay, Director Ejecutivo		
Stacey Wilson-Forsberg, Analista de Políticas		
Instituto Canadiense de Asuntos Internacionales (Sección de la Capital Nacional)		
F.R. Cleminson, miembro del Grupo de Estudio Nacional sobre la defensa antimisiles		
Keith Greenaway, miembro del Grupo de Estudio Nacional sobre la defensa antimisiles		
George Lindsey, Presidente del Grupo de Estudio Nacional sobre la defensa antimisiles		
Universidad de Carleton		
Laura Macdonald, Profesora de Ciencias Políticas y Directora del Centre for North American Politics and Society		
Cámara de Comercio de Canadá	11/06/2002	89
Robert Keyes, Vicepresidente, División Internacional		
Alexander Lofthouse, Analista Político		
Institut national de la recherche scientifique		
Mario Polèse, Profesor Investigador, Estudios Urbanísticos		
Ministerio de Industria de Canadá	13/06/2002	90
Peter Harder, Viceministro		
Larry Shaw, Director General, Negocios Internacionales		
Universidad Pace (Nueva York)		
Stephen Blank, Profesor de Comercio Internacional y Gestión		
Universidad de Ottawa		
Guy Stanley, Director del Programa Internacional de MBA		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión

REUNIONES EN WASHINGTON, D.C.

Embajada de Canadá — Lunes 11 de marzo de 2002

Bertin Côté, Ministro (Economía), Jefe de Misión Adjunto

Peter Boehm, Ministro

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Lee H. Hamilton, Director

David Biette, Director, Instituto de Canadá

Robert Litwak, Director, División de Estudios Internacionales

Joseph S. Tulchin, Director del Programa de Latinoamérica

Center for Strategic and International Studies

John Hamre, Presidente y Director General

Christopher Sands, Director del "Canada Project"

Sidney Weintraub, Director del Programa de las Américas

Laurence Meyer, distinguido especialista

Departmento de Estado

John Keane, Secretario Adjunto Delegado de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental

Nancy Mason, Directora, Asuntos Canadienses, Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental

John Dawson, Asuntos Mexicanos, Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental

Timothy Tulenko, responsable de Asuntos Político-militares, Asuntos Canadienses, Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental

Robert Simmons, Director Adjunto, Seguridad y Asuntos Políticos Europeos, Oficina de Asuntos Europeos y Eurasiáticos

Consejo Nacional de Seguridad

John F. Maisto, Adjunto Especial del Presidente y Director Principal de Asuntos del Hemisferio Occidental

Franklin C. Miller, Adjunto Especial del Presidente y Director Principal de Políticas de Defensa y Control de Armamento

Richard A. Falkenrath, Director de Políticas y Planes, Oficina de la Seguridad del Territorio Nacional

William McIlhenny, Director para Canadá y Mexico

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Embajada de Canadá: Funcionarios estadounidenses	Martes 12 de marzo de 2002	
William Crosbie, Ministro Consejero (Economía y Política Comercial) — Embajada de Canadá		
Ben Fairfax, Oficina del Director de Política Comercial Bilateral, Departamento de Estado de Estados Unidos		
Courtney Turner, Economista, Política Comercial Bilateral, Oficina de Asuntos Económicos y Comerciales, Departamento de Estado de Estados Unidos		
Kent Shigetomi, Director de Asuntos Mexicanos y del TLCAN, Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos		
Juliette Bender, Directora, Oficina del TLCAN y Asuntos Interamericanos, Departamento de Comercio de Estados Unidos		
Alan Minz, Consejero (Política Comercial) — Embajada de Canadá		
Cámara de Representantes de Estados Unidos		
Amo Houghton, M.C. (Nueva York)		
John J. Lafalce, M.C. (Nueva York)		
Nick Smith, M.C. (Michigan)		
Embajada de Canadá: Almuerzo de expertos		
Michael Kergin, Embajador		
Bertin Côté, Ministro (Economía) y Jefe de Misión Adjunto		
Doris Meissner, Asociada Principal, Proyecto de implementación de políticas mundiales, Carnegie Endowment for International Peace		
Anthony Quainton, Presidente y Director Ejecutivo, National Planning Association		
Frank Vargo, Vicepresidente, Asuntos Económicos Internacionales, National Association of Manufacturers		
Peter Hakim, Presidente, Diálogo Interamericano		
John Murphy, Vicepresidente, Asuntos del Hemisferio Occidental, Cámara de Comercio de Estados Unidos		
Gary Hufbauer, Reginald Senior Fellow, Institute for International Economics		
Peter Morici, economista, Universidad de Maryland		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión

REUNIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, MÉXICO

Embajada de Canadá — Miércoles 13 de marzo de 2002

Keith H. Christie, Embajador

Geneviève des Rivières, Ministra Consejera (Comercio y Economía)

James Lambert, Ministro Consejero (Política)

Jennifer Irish, Consejera (Asuntos del Congreso y Públicos)

Senado de México

Senadora Silvia Hernández, Presidenta de la Comisión de Relaciones Extranjeras, América del Norte

Senador Fernando Margain Berlanga, Presidente de la Comisión de Relaciones Extranjeras

Senador Germán Sierra Sánchez, Secretario de la Comisión de Relaciones Extranjeras

Senadora Lydia Madero García, miembro de la Comisión de Relaciones Extranjeras

Senador Federico Ling Altamirano, miembro de la Comisión de Relaciones Extranjeras

Erika Spezia, Diputada y Secretaria de la Comisión de Relaciones Extranjeras

Miguel Gutiérrez Hernández, Diputado y Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana

Senador César Camacho, Presidente de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal

Senador Ricardo Aldana Prieto, Secretario de la Comisión de Energía

Senador Erick Rubio

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión
Primer Panel de Expertos invitados por la Embajada de Canadá		
Rafael Fernández de Castro, Presidente del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México		
Guadalupe Gonzalez, Profesora de Ciencias Políticas del Centro de Investigación y Docencia Económicas		
Antonio Ocaranza, Director de Public Strategies Inc.		
Gustava Vega, Profesora del Colegio de México		
Mónica Serrano, Profesora del Colegio de México		
Segundo Panel de Expertos invitados por la Embajada de Canadá	Jueves 14 de marzo de 2002	
Andrés Rozental, ex Embajador, Presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales		
Luis de la Calle, Subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial		
Peter Cardinal, Presidente, Comité Ejecutivo de Scotiabank Inverlat		
Antonio Ortiz Mena López Negrete, Profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas		
Susan Minushkin, Profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas		
Tercer Panel de Expertos invitados por la Embajada de Canadá		
Luis Tellez Kuenzler, Presidente y Director General del Grupo DESC		
Jaime Serra Puche, socio senior, Serra Associates International		
Isidro Morales, Profesor y Decano de Ciencias Sociales de la Universidad de las Américas-Puebla		
María Teresa Gutiérrez Haces, Profesora de la Universidad Nacional Autónoma de México		

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión

Cuarto Panel de Expertos invitados por la Embajada de Canadá

Enrique Berruga, Subsecretario de Relaciones Exteriores de México

Carlos Flores Alcocer, Coordinador de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, Gabinete del Presidente de la República, México

Rafael Rubio, Presidente de la Comisión de Comercio Exterior, Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero

Javier Prieto de la Fuente, Presidente del Grupo CONCAMIN

Asociaciones y personas	Fecha	Reunión

REUNIÓN EN EL PUESTO FRONTERIZO DETROIT-WINDSOR (PUENTE AMBASSADOR)

Pete Diponio, Director Regional, Aduanas, División Windsor-St. Clair, Agencia Canadiense de Aduanas y Administración Tributaria (ACAAT)

George Costaris, Gerente, Cuestiones Políticas, Relaciones Económicas y Asuntos Públicos, Consulado General de Canadá en Detroit

Lisa Kobel, Directora de Operaciones, Ontario Oeste, Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá

Pat Moran, Director de Distrito, Aduanas de Estados Unidos

David MacRae, Director de Distrito, Aduanas, Puente Ambassador, División Wndsor-St. Clair, ACAAT

Robert Bruce, Gerente interino, Puerto de Entrada de Windsor, Ministerio de Ciudadanía e Inmigración de Canadá

Jueves 9 de mayo de 2002

ANEXO B
LISTA DE MEMORIAS

Abu-Laban, Yasmeen

Administración Portuaria de Vancouver

Asociación Canadiense de Fabricantes de Productos Químicos

Asociación Canadiense de Fabricantes y Exportadores

Asociación Canadiense de Ferrocarriles

Atlantic Institute of Market Studies

Balthazar, Louis

Barry, Don

Blank, Stephen

Bradfield, Michael

Byers, Michael

Cámara de Comercio de Canadá

Cámara de Comercio de Colombia Británica

Cámara de Comercio de las Provincias del Atlántico

Cámara de Comercio de Windsor y su distrito

Cambridge Strategies Inc.

Carmichael, Benoît

Castro-Rea, Julián

Ciencia y Paz

Citizens Concerned About Free Trade

Clarkson, Stephen

Coalición para la Diversidad Cultural

Cohn, Daniel

Confederación de Sindicatos Nacionales

Congreso del Trabajo de Canadá

Council for Canadian Security in the 21st Century

Cyrus, Teresa

DePasquale, Joseph

Diócesis Católica Romana de Saskatoon
Doran, Charles F.
Dukert, Joseph (Washington)
End the Arms Race
Enviro-Clare
Estey Centre for Law and Economics in International Trade
Farlinger, Shirley
Farmers of North America Inc.
Farson, Stuart
Federación de Trabajadores de Nuevo Brunswick
Federación de Docentes de Enseñanza Secundaria de Ontario
Federación de Trabajadores de Ontario
Federación de Trabajadores de Quebec
Federación de Trabajadores de Terranova y Labrador
Flynn, Stephen
Foro de Políticas Públicas
Fundación Canadiense para las Américas
Hanson, Jason
Harrison, Kathryn
Hart, Michael
Harvey, Frank
Hill, Rod
Hourigan, Gail y Karl
Instituto C.D. Howe
Instituto Cascadia
Instituto Norte-Sur
Junta Canadiense del Trigo
Kirton, John
Legault, Albert
Lindsey, George
Macdonald, Laura
MacLean, George
Metalúrgicos Unidos de América

Murphy, Linda
Nota, Bruna
Ocaranza, Antonio
Ortiz Mena López Negrete, Antonio
Pacific Corridor Enterprise Council
Pastor, Robert A.
Project Ploughshares Calgary
Project Ploughshares, Saskatoon
Quainton, Anthony
Randall, Stephen
Roussel, Stéphane
Sands, Christopher
Scholnick, Barry
Securitas Canadá
Skinner, Derek
Smith, Gordon
Sociedad Religiosa de los Amigos (Cuáqueros), Hamilton
Stairs, Denis
Stanley, Guy
Stevenson, Brian
Stuart, Reginald
Thomas, Kenneth
Transboundary Watershed Alliance
Unión de Estudiantes de la Universidad Memorial de Terranova
Van Dyck, Stephen

SOLICITUD DE RESPUESTA DEL GOBIERNO

De conformidad con el artículo 109 del Reglamento, el Comité solicita al Gobierno que presente una respuesta global a este informe.

Se presenta un ejemplar de las actas pertinentes (Primer período de sesiones, *sesiones n°* 5, 30, 40, 42-47, 55-64, 72, 74-83, 87-90; Segundo período de sesiones, *sesiones n°* 6, 8, 11-15, incluido el presente informe).

Presentado respetuosamente,

Bernard Patry, Diputado

Presidente

Opinión complementaria: Alianza Canadiense

La Alianza Canadiense recomienda que el Gobierno de Canadá trate como primera prioridad de su política exterior la mejora de las relaciones bilaterales con Estados Unidos de América. Si bien las relaciones trilaterales norteamericanas son importantes, no deben tener precedencia sobre las relaciones bilaterales entre Canadá y Estados Unidos. No obstante, deseamos mejorar las relaciones bilaterales y multilaterales con México. El gobierno actual no ha sabido gestionar bien las relaciones entre Canadá y Estados Unidos. Los canadienses han pagado un alto precio por el enfoque limitado con el que el gobierno ha abordado nuestra relación internacional más importante.

En ese contexto, el partido Alianza Canadiense propone esta respuesta al informe del Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, titulado *Socios en América del Norte: Promover las relaciones de Canadá con Estados Unidos y México.*

La Alianza Canadiense apoya la mayoría de las recomendaciones de este informe; sin embargo, objeta decididamente una de las recomendaciones y está en desacuerdo con varios aspectos de otras recomendaciones. De forma general, los diputados de la Alianza Canadiense sostienen que el tono del informe refleja cierta ambivalencia en cuanto a las ventajas de una mayor integración económica en América del Norte.

Canadá y Estados Unidos tienen actualmente más de 80 tratados en materia de defensa (incluido el NORAD), 150 foros bilaterales sobre defensa y unos 150 Memorandos de Entendimiento entre las fuerzas armadas de los dos países. Canadá sigue obteniendo importantes ventajas de estas relaciones, incluido el acceso privilegiado al mercado de la defensa de Estados Unidos, una influencia limitada sobre la política de defensa y estrategias de defensa continentales eficaces en función del costo. Teniendo en cuenta que el presupuesto canadiense para la defensa constituye sólo el 1,4 por ciento del de Estados Unidos, Canadá se encuentra en una excelente posición con respecto a las relaciones en materia de seguridad. Canadá debería mejorar estas relaciones contribuyendo al programa de defensa antimisiles de Estados Unidos.

El programa de defensa antimisiles de Estados Unidos, en su forma actual, aseguraría una defensa limitada contra los Estados fuera de la ley armados con misiles balísticos y armas de destrucción masiva, y contra los lanzamientos accidentales. Desde hace varios años se acrecienta el temor de que las armas de destrucción masiva que poseen los estados fuera de la ley o terroristas puedan constituir una grave amenaza para América del Norte. Un programa de defensa antimisiles ofrece la posibilidad de una defensa no nuclear en caso de ataque y una protección en caso de lanzamiento accidental.

El Jefe Adjunto del Estado Mayor de la Defensa canadiense, el Teniente General George Macdonald, ha afirmado que Canadá debe firmar el programa de defensa antimisiles porque de lo contrario se arriesga a crear una "división" en el seno del NORAD y a ocasionar una disminución de nuestro papel en la protección de América del Norte: "Si no participamos, esto tendrá importantes consecuencias en el futuro a largo plazo del

NORAD. [...] Se producirá una segregación de Canadá y de su parte en la misión del NORAD, que no será ventajosa para nosotros".

Lamentablemente, el Gobierno canadiense rechaza apoyar los esfuerzos de Estados Unidos para desarrollar un sistema de defensa continental antimisiles a fin de proteger América del Norte contra esta amenaza. De hecho, el Gobierno de Canadá ha intentado realmente frustrar los esfuerzos de Estados Unidos en este importante terreno. No ha ofrecido apoyo diplomático a los esfuerzos de Estados Unidos para desmantelar el antiguo Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM), que constituía un obstáculo para los avances en materia de defensa antimisiles.

El Comité se equivoca al sostener que la tecnología de defensa antimisiles no se ha probado. La Agencia de Defensa Antimisiles (MDA), en Estados Unidos, ha realizado ensayos exitosos del programa de desarrollo de un sistema de Defensa intermedia con base terrestre (GMD, por su sigla en inglés) en octubre de 2002, con cuatro interceptaciones exitosas consecutivas. Además, la MDA y la Marina de Guerra de Estados Unidos también han hecho ensayos exitosos en el marco del desarrollo continuo del elemento Aegis de defensa antimisiles balísticos del Sistema de Defensa Antimisiles Balísticos, en el que la tercera interceptación consecutiva tuvo lugar en noviembre de 2002.

Observamos igualmente que Estados Unidos y sus aliados, principalmente Japón e Israel, despliegan ya sistemas de defensa antimisiles de corto alcance, como el PATRIOT y el Arrow, y ya han realizado actividades de investigación y desarrollo bilaterales importantes sobre la defensa antimisil con Estados Unidos. Además, el Ministro británico de Defensa, Geoff Hoon, declaró el 12 de noviembre de 2002 que el desarrollo por Estados Unidos de un sistema de defensa antimisiles de largo alcance ayudaría a neutralizar la amenaza de los estados fuera de la ley y "tiene el potencial de mejorar la estabilidad estratégica para todo el mundo"[1]. Por otra parte, el Primer Ministro de Dinamarca, Anders Fogh Rasmussen, manifestó su apoyo a un sistema de defensa antimisiles bajo los auspicios de la OTAN el 21 de noviembre de 2002 y afirmó que su gobierno está "tomando importantes medidas para examinar las opciones de defensa antimisiles contra todas las amenazas planteadas por los misiles"[2].

El Comité también engaña a los canadienses aparentando establecer un vínculo entre un sistema continental de defensa antimisiles y la "militarización del espacio ultraterrestre". Este programa no prevé el despliegue de armas en el espacio. Sólo se basa en tecnologías satélite instaladas en el espacio para fines de detección y comunicación. La confusión de Canadá en este punto puede haber contribuido al hecho de que Estados Unidos haya separado su Comando Espacial del Comando de Defensa

---

1 Agencia de noticias Reuters, "U.K. minister urges missile shield debate," *The Toronto Star*, pág. A18, 13 de noviembre de 2002.

2 Discurso, Anders Fogh Rasmussen, Primer Ministro de Dinamarca, en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, a nivel de Jefes de Estado, 21 de noviembre de 2002.

Aeroespacial de América del Norte (NORAD), que integran conjuntamente Canadá y Estados Unidos.

El apoyo de Canadá al sistema de defensa antimisiles continental no supondrá ningún costo financiero inmediato para el Gobierno de Canadá. Con un nuevo apoyo político a este concepto, ofreceríamos también nuevas oportunidades de negocios a las empresas canadienses de la industria de la defensa.

La firma CAE, de Montreal, va a unirse con el gigante aerospacial estadounidense Boeing para llevar a cabo investigaciones sobre la forma de simular el funcionamiento del sistema antimisiles. Boeing, uno de los principales participantes en el desarrollo del escudo antimisiles, piensa utilizar la tecnología informática de modelización y simulación de CAE.

Además, cabe añadir que el informe no insta al Gobierno de Canadá a convencer al Gobierno de Estados Unidos para que se implique en la cuestión de su nueva estructura de Comando del Norte, que está bien presente en todas las cuestiones acerca de la defensa de América del Norte. El compromiso activo de Canadá hacia el Comando del Norte podría garantizar una mayor cooperación con Estados Unidos en materia de defensa continental marítima y terrestre, similar a la cooperación de la que se beneficia Canadá en virtud del acuerdo NORAD.

Por consiguiente, la Alianza Canadiense propone la adopción de la siguiente recomendación:

> **Canadá debería apoyar al Gobierno de Estados Unidos en el marco de un sistema de defensa antimisiles continental; este sistema debería estar bajo el mando operacional del NORAD. Asimismo, el Gobierno de Canadá debería manifestar su voluntad de mantener una cooperación con el Gobierno de Estados Unidos en lo referente a su estructura de Comando del Norte para la defensa continental.**

Perímetro de seguridad

Bajo este gobierno, Canadá ha debilitado su apoyo, tanto material como político, a las iniciativas en materia de seguridad continental. Es ingenuo pensar que Estados Unidos ha pasado por alto este cambio de política y esta disminución de apoyo material. Si bien los responsables de adoptar decisiones en Estados Unidos son conscientes de este cambio, hasta hace poco todavía podían considerar que Canadá apoyaba fundamentalmente el acuerdo concluido, esto es, mantener una frontera segura entre Canadá y Estados Unidos.

La seguridad de las fronteras canadienses, tanto para los canadienses como para los estadounidenses, debe superar aún la conmoción del 14 de diciembre de 1999, día en que un terrorista argelino, Ahmed Ressam, fue arrestado en Port Angeles, Washington, al desembarcar del trasbordador Coho procedente de Victoria, en Colombia Británica. Ressam, un residente de Montreal, llevaba consigo un baúl lleno de explosivos y se disponía a colocar una bomba en el aeropuerto de Los Ángeles.

Ésta es la importancia del arresto de Ressam por Estados Unidos. En el nuevo conflicto mundial entre Occidente y el terrorismo islámico, la frontera norte de Estados Unidos no sólo no es segura, sino que además puede constituir una amenaza. "No hay duda de que los grupos afiliados a la violencia política consideran Canadá como un lugar seguro", afirmó Vincent Cannistraro, antiguo director de contraterrorismo de la CIA. "Ha sido así durante mucho tiempo debido a un entorno benévolo".

El Servicio Canadiense de Inteligencia para la Seguridad Nacional (SCISN) había alertado al gobierno de esta posibilidad en su informe pre-Ressam titulado "Exploitation of Canada's Immigration System: An Overview of Security Intelligence Concerns". El SCISN identificó en 1999 más de 50 grupos terroristas que operan desde Canadá. La mayoría de los miembros activos llegaron a Canadá como solicitantes de la condición de refugiado.

En 2001, Canadá recibió unas 44.707 solicitudes de condición de refugiado. De estas solicitudes, 18.502 no estaban documentadas. En 2001, 6.302 delincuentes extranjeros con órdenes de expulsión pendientes permanecían en Canadá. El 34 por ciento de todos los delincuentes cuya expulsión ha sido ordenada siguen en Canadá. El número creciente de personas indocumentadas y delincuentes extranjeros en Canadá ha despertado claramente inquietud en Estados Unidos. Debería provocar al menos una reacción en Canadá.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 hicieron real y urgente para todos los norteamericanos la amenaza del terrorismo y la vulnerabilidad de la frontera de Canadá, debido a la aplicación poco estricta de las políticas sobre refugiados.

Por consiguiente, proponemos la adopción de la siguiente recomendación:

Canadá debería estudiar la posibilidad de establecer un perímetro de seguridad con Estados Unidos. Como primera etapa, y por nuestra propia seguridad, Canadá debería comprometerse a fortalecer la integridad de nuestras políticas sobre refugiados, por ejemplo, haciendo un seguimiento más eficaz de los titulares de visados y adoptando procedimientos de expulsión más eficaces.

Guerra contra el terrorismo

El terrorismo es actualmente la principal amenaza para América del Norte y la seguridad mundial. Desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, las redes terroristas han seguido atacando objetivos occidentales. Si bien las operaciones multinacionales en Afganistán han sido fructíferas en gran parte, queda mucho trabajo por hacer para erradicar a los terroristas en aproximadamente otros 60 países. La realidad estratégica es que la guerra contra el terrorismo probablemente durará muchos años.

Sin embargo, el Gobierno de Canadá debería hacer más para luchar contra el terrorismo. La ausencia de aviones apropiados ha obligado a las Fuerzas Armadas de Canadá a alquilar aviones extranjeros para enviar sus tropas a Afganistán. Debido al declive del estado de preparación operacional, el Grupo de Combate Canadiense tuvo

que retirarse después de seis meses en Afganistán. Las Fuerzas Armadas de Canadá tuvieron que operar sin helicópteros de ataque táctico debido al apoyo material inadecuado del gobierno. Las Fuerzas Armadas de Canadá están mal equipadas y carecen de suficiente personal, por lo que no están preparadas para contribuir de forma significativa a los futuros esfuerzos de la coalición.

La relajación de la política canadiense de defensa ha dado como resultado que las Fuerzas Armadas de Canadá dependan cada vez más de Estados Unidos y de la coalición. Si bien la Alianza Canadiense aprueba la recomendación 13 del Comité, según la cual el gobierno debería comprometerse a aumentar de forma considerable y estable el financiamiento plurianual del Ministerio de Defensa Nacional, debemos indicar que hasta la fecha, el Gobierno no ha respondido a anteriores demandas similares para que cese la disminución de la capacidad material de nuestras fuerzas armadas.

La Alianza Canadiense está a favor de estudiar una nueva estrategia de defensa en la guerra contra el terrorismo que permita a nuestras fuerzas armadas intervenir regularmente en los países en guerra a fin de ayudar mejor a nuestros aliados como Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia. Como país del G8, Canadá no puede seguir desempeñando un papel simbólico en el marco de los esfuerzos de la coalición para mantener la paz y la seguridad en el mundo. Cualquier nueva estrategia de defensa para luchar contra el terrorismo sólo será eficaz si el Gobierno de Canadá mejora nuestra capacidad para desplegar nuestras fuerzas armadas con rapidez y precisión, y de forma autónoma.

Por consiguiente, la Alianza Canadiense propone la adopción de la siguiente recomendación:

> **Canadá debería reexaminar su contribución a la lucha contra el terrorismo. Canadá debería consultar a Estados Unidos y sus otros aliados a fin de garantizar que las Fuerzas Armadas de Canadá respondan a las amenazas antes de que lleguen a América del Norte. Las Fuerzas Armadas de Canadá deberían tener los recursos necesarios para enviar fuerzas de reacción rápida altamente disciplinadas a cualquier lugar del mundo con un apoyo aéreo y marítimo apropiado.**

Proscripción de las organizaciones terroristas extranjeras

El informe del Comité no trata de una cuestión que mina la credibilidad de Canadá en materia de seguridad ante Estados Unidos: el enfoque lento y puntual con que el gobierno ha abordado la prohibición del funcionamiento de las organizaciones terroristas extranjeras, incluido su financiamiento, en Canadá. Según la Conferencia Canadiense de Asociaciones de Defensa, "la mayoría de los miembros del Congreso estadounidense creen que Canadá es un refugio para terroristas"[3].

---

3 Conference of Defence Associations, "A Nation at Risk: The Decline of the Canadian Forces," pág. xxii.

La principal preocupación es el rechazo de este gobierno a proscribir Hezbollah, una organización terrorista cuyo alcance mundial es superado únicamente por al-Qaeda. En la Cámara de los Comunes, el 21 de octubre de 2002, el Ministro de Asuntos Exteriores dijo que el Gobierno no proscribiría Hezbollah porque "la política del gobierno y la tradición de este país han sido siempre buscar el diálogo para resolver los problemas". Si bien el Gobierno de Canadá parece ahora estar listo, aunque a regañadientes, para proscribir Hezbollah, nos inquieta seriamente la cantidad de tiempo que se ha necesitado y la falta de urgencia que esto refleja.

El Gobierno de Canadá todavía no ha proscrito las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que son responsables de miles de muertes cada año y amenazan a los canadienses que trabajan en Colombia. El Gobierno de Canadá tampoco ha proscrito todavía el Jemaah Islamyia (JI), la organización que está siendo investigada actualmente con relación al atentado perpetrado en Bali, en el que murieron casi doscientas personas, incluidos dos canadienses. En un ámbito más general, el Gobierno de Canadá no ha prohibido unas 25 organizaciones terroristas extranjeras que están proscritas en Estados Unidos.

Por consiguiente, la Alianza Canadiense propone la adopción de la siguiente recomendación:

> **El Gobierno de Canadá debería proscribir Hezbollah inmediatamente, mejorar su proceso de determinación de las organizaciones proscritas y alinearse más con Estados Unidos y sus otros aliados en cuanto a la lista de las organizaciones terroristas. Canadá debería contribuir más a la lucha contra el terrorismo colaborando con Estados Unidos y sus otros aliados principales.**

Acuerdo sobre países terceros seguros

El informe previene al gobierno que supervise el Acuerdo sobre países terceros seguros, ratificado en fecha reciente por Estados Unidos. Este acuerdo se propone impedir las solicitudes múltiples de la condición de refugiado, obligando a los candidatos eventuales a hacer una solicitud en el primer país al que llegan, de conformidad con las normas internacionales sobre el trato de refugiados. El actual acuerdo con Estados Unidos sólo se aplica a los solicitantes potenciales de la condición de refugiado que llegan a un puesto fronterizo terrestre entre Canadá y Estados Unidos.

La Alianza Canadiense apoya plenamente el principio del Acuerdo sobre países terceros seguros.

Por consiguiente, la Alianza Canadiense propone la adopción de la siguiente recomendación:

> **El Gobierno de Canadá debería indicar al Gobierno de Estados Unidos su intención de ampliar el Acuerdo sobre países terceros seguros para incluir a los solicitantes potenciales de la condición de refugiado que**

lleguen a un puesto fronterizo en un aeropuerto, un puerto o en el interior.

Unión aduanera

Una unión aduanera es "un grupo de países que ha eliminado los aranceles y, a veces, otros obstáculos que impiden el comercio entre sí, manteniendo al mismo tiempo un arancel externo común para los bienes importados de países que no sean miembros de esta unión".

Cualquier unión aduanera no debería suponer el aumento de los aranceles canadienses al nivel de los aranceles de Estados Unidos. Deberíamos continuar trabajando a través de la Organización Mundial del Comercio y otros organismos multilaterales en la reducción de los obstáculos arancelarios y no arancelarios.

Recordamos también la propuesta de Paul Cellucci, Embajador de Estados Unidos en Canadá, según la cual si bien conviene estudiar las ventajas de una mayor integración, esto no debería ralentizar o impedir las discusiones sectoriales sobre la seguridad energética y la seguridad de las fronteras en América del Norte.

Por consiguiente, la Alianza Canadiense propone la adopción de la siguiente recomendación:

El Gobierno de Canadá debería considerar seriamente una unión aduanera que elimine los aranceles bilaterales, sin armonizar necesariamente los aranceles externos, y sin perjudicar las discusiones en curso sobre la energía y las fronteras.

Tributación

Los niveles impositivos relativos de un país perjudican su capacidad para atraer nuevas inversiones. Canadá, en comparación con Estados Unidos, tiene tasas impositivas más altas tanto para particulares como sociedades. El Comité no ha explorado plenamente los efectos de la carga fiscal en la integración económica de América del Norte.

Por consiguiente, la Alianza Canadiense propone la adopción de la siguiente recomendación:

El Gobierno de Canadá, como principio general, debería garantizar que Canadá tenga tasas impositivas más bajas que las de Estados Unidos, a fin de asegurar nuevas inversiones.

El Comité tiene buenas ideas pero no va más allá de las intenciones

Opinión discrepante del Bloque Quebequés acerca del informe sobre integración continental

Un informe sustancial

Digámoslo de entrada: este informe elaborado por el Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional es sustancial. Aborda los aspectos principales de la integración de América del Norte, como la economía, el comercio, la cooperación en materia de seguridad, el desarrollo social y la protección ambiental. Define el estado de la cuestión, los aspectos principales, las percepciones y los desafíos.

En el Bloque Quebequés nos enorgullecemos de haber participado en este ejercicio, que duró más de un año y que nos permitió escuchar cientos de testimonios de gran calidad. Viajamos a Washington y a México. Recorrimos Canadá y asistimos a dos audiencias en Montreal y Quebec. Dichas audiencias, además de constituir una valiosa fuente de información, nos permitieron tomar el pulso a la población y conocer sus preocupaciones y sus expectativas.

Nos gustaría dar las gracias a los testigos por su participación. Tuvimos muy en cuenta sus opiniones, solicitudes y sugerencias. Como es obvio, dado que algunas posiciones son irreconciliables, tuvimos que elegir. En ocasiones, nuestras elecciones difirieron de las de la mayoría liberal del Comité, y de ahí surge esta opinión discrepante.

Ideas interesantes

Sin Quebec, el Gobierno de Brian Mulroney no podría haber suscrito el ALC. Los quebequeses tenemos una mentalidad abierta. Sin embargo, recientemente han surgido problemas relacionados con el TLCAN y ha aparecido la idea de que el libre comercio no es suficiente ante los problemas de pobreza y las diferencias cada vez mayores en cuestión de ingresos, al tiempo que ha aflorado la necesidad de proteger los poderes de Quebec para adoptar políticas dentro de su ámbito de competencia.

A este respecto, diversas posiciones que el Bloque Quebequés lleva algún tiempo defendiendo en materia de integración de América del Norte, pese a contar con una amplia aceptación en Quebec, han tenido durante mucho tiempo escaso respaldo en Canadá. Sin embargo, tras intentarlo una vez más y haberlas sometido a testigos y expertos durante las consultas, hemos hecho valer algunas de dichas posiciones. El Comité ha realizado progresos desde hace un año.

Tomemos, por ejemplo, la idea de la creación de un fondo de desarrollo social y estructural para ayudar a quienes se han visto perjudicados por el libre comercio norteamericano. La idea, presentada por el Presidente mexicano Vicente Fox cuando

visitó Ottawa en septiembre de 2000, tuvo en Quebec una gran acogida, hasta el punto de que el Gobierno de Quebec la respaldó oficialmente. Sin embargo, pasó en gran parte desapercibida en el Canadá inglés y, al comienzo de las audiencias, el Bloque se encontró varias veces con un rechazo categórico cuando la propuso. Pero la idea cuajó.

Existen enormes diferencias económicas entre los tres países norteamericanos e incluso entre las regiones que integran dichos países. La distancia entre ricos y pobres está creciendo, también en Canadá. Por sí solo, el libre comercio no la reduce, sino todo lo contrario. De hecho, la liberalización de los mercados está perjudicando a muchas personas. La integración del continente debe estar acompañada por una serie de medidas que respalden a quienes olvida el progreso económico, y éstos constituyen un gran número. Para disfrutar de las ventajas del acceso a un mayor mercado es preciso tener unas infraestructuras apropiadas en áreas como el transporte, la educación o la salud. Sin embargo, si se deja a los pobres que carguen solos con el peso de su pobreza, es probable que nunca puedan escapar de ella.

La Unión Europea así lo ha entendido y ha creado cuantiosos fondos sociales y estructurales para distribuir la riqueza en los países llamados a ser miembros. A pesar de ciertas deficiencias, este fondo tuvo gran éxito en países como Irlanda y España, que encauzaron la vía de la prosperidad después de haberse caracterizado por una relativa pobreza. Esos países pasaron de ser cargas financieras a convertirse en socios plenos de la Unión Europea y constituir mercados interesantes. Eso es, grosso modo, lo que proponemos para el continente norteamericano.

Hace un año, la idea se consideraba marginal en Canadá. Sin embargo, ha cuajado hasta tal extremo que el Comité propone que se estudie su factibilidad. Ello hace que nos sintamos sumamente complacidos.

Veamos también el Capítulo XI del TLCAN sobre la protección de la inversión. Dicho capítulo, que permite a una empresa demandar a un gobierno extranjero directamente si considera que una ley le impide sacar el máximo provecho de su inversión, está generando no pocos problemas. El alcance del capítulo es tan amplio que permite las actuaciones judiciales por los motivos más nimios. El importe de la demanda puede ser tan elevado que disuade al gobierno de aprobar leyes en materia social o ambiental. Además, todo el proceso adolece de una falta de transparencia y apertura.

El Bloque Quebequés viene denunciando posibles abusos desde hace algunos años y son muchos los testigos que respaldan nuestra posición, hasta el punto de que el Comité la ha adoptado en parte. Aunque no llegó tan lejos como nos habría gustado, tal como señalamos más adelante, estamos satisfechos con los progresos realizados.

La posición de los miembros del Comité también ha avanzado en lo referente a otro aspecto de la integración de América del Norte: las relaciones con México. Quizás sea por motivos culturales, pero el Canadá inglés se siente muy cercano a Estados

Unidos y muy lejos de México. En el Canadá inglés, se tiene tendencia a considerar a México un competidor cuando se trata de atraer la atención de Estados Unidos.

Quebec, por el contrario, tiende a considerar a México un aliado con el que estrechar vínculos, como contrapeso a la dominante influencia estadounidense. México es incluso más importante para los miembros del Bloque Quebequés, quienes saben muy bien que mejorar dichas relaciones redundará en beneficio de Quebec. Ottawa se siente a veces ofendida por ello. Sin ir más lejos, recordemos el caso en el que el Gobierno federal trabajó activamente para impedir que se celebrara una reunión entre el Primer Ministro de Quebec y el Presidente mexicano, antes de facilitar una reunión similar con el Primer Ministro de Alberta.

De todo Canadá, Quebec es quien más comercia con México y quien tiene los vínculos de cooperación más estrechos con dicho país. La estancia del Comité en México, las numerosas intervenciones de mexicanos y nuestras intervenciones parecen haber dado frutos, ya que el informe contiene muchos indicios de apertura hacia México que no habíamos visto hasta ahora. En este sentido también estamos satisfechos.

La necesidad de un contrapeso a la influencia dominante de Estados Unidos, que sólo puede introducirse mediante un conjunto de alianzas en el seno de instituciones multilaterales, ha quedado más patente tras los terribles atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. La tensión posterior, pese a ser comprensible, nos somete a fuertes presiones. Aunque somos conscientes de la necesidad de seguridad de nuestro vecino, no debemos perder de vista nuestros valores e intereses. Por ello nos preocupan determinados aspectos de la cooperación con Estados Unidos en el campo de la seguridad.

Por ejemplo, el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos sobre terceros países seguros podría amenazar nuestras políticas en cuestiones fundamentales como la inmigración o la acogida de refugiados, que son clave para nuestra supervivencia como pueblo de lengua francesa en el continente. Además, el proyecto de escudo antimisiles propuesto por Estados Unidos y que cuenta con un amplio respaldo de la derecha en Canadá pone en tela de juicio toda la política sobre no proliferación de armas nucleares. Aunque no llegó tan lejos como nos habría gustado, el Comité tuvo en cuenta nuestras inquietudes.

Otro avance fue el reconocimiento final por parte del Comité del papel cada vez más importante que desempeñan las provincias en las relaciones entre los tres países norteamericanos. Aunque la mayoría liberal no respaldó la creación de un mecanismo formal de consulta, sí que dio un primer paso en este sentido.

Existen ejemplos de cooperación, como la Comisión de los Grandes Lagos o la Conferencia de Gobernadores de Nueva Inglaterra y de Primeros Ministros del Este de Canadá. Esta cooperación es todavía más importante con Estados Unidos, nuestro

vecino y socio principal, con el cual Quebec seguirá manteniendo vínculos especiales, independientemente del destino que elijan los quebequeses.

El Bloque Quebequés pretende aprovechar la pequeña ventana del Comité para promover el papel que Quebec, dentro de sus ámbitos de competencia, puede desde ahora desempeñar en las relaciones internacionales. En este momento de cambios rápidos y de creciente comercio internacional, es preciso ampliar la ventana que une a los quebequeses con el mundo. Es esencial liberar a los quebequeses del aislamiento diplomático en el que trata de sumirlos el Gobierno federal.

El estudio del Comité también nos brindó una oportunidad para iniciar algunos debates que todavía se consideran tabú en el Canadá inglés. Por ejemplo, está la cuestión de la moneda. Hay que reconocer que la debilidad del dólar canadiense está causando problemas de productividad y, por ende, de prosperidad. Su constante fluctuación complica la labor de nuestros exportadores. Este tipo de problemas es tan real que no pocas empresas prefieren llevar la contabilidad en dólares estadounidenses y parte de las reservas en efectivo de los bancos están previstas en billetes verdes.

¿Deberíamos estudiar la adopción de una moneda común para afrontar estos problemas? El Bloque Quebequés propuso la creación de un instituto monetario de las Américas para estudiar la cuestión. Nos atrevimos a hacer lo que no ha hecho ningún otro partido en la Cámara de los Comunes. En una clara muestra de menor apego al dólar canadiense, el 54 % de los quebequeses consideró interesante la idea de la moneda única, mientras que en el caso del resto de Canadá dicho porcentaje sólo alcanzó el 35 %, en una encuesta realizada por Léger-Léger en septiembre de 2001. Sin embargo, el Comité se vio obligado a estudiar la cuestión e incluso aceptó investigar más a fondo.

Falta de voluntad

Una cosa es reconocer un problema y otra muy distinta trabajar para resolverlo, lo cual requiere más voluntad. En varios casos, el Comité no estaba preparado para dar dicho paso. Lo deploramos mucho.

Medio ambiente: El ejemplo de la protección ambiental salta a la vista. La desenfrenada competencia creada por la apertura de los mercados está teniendo una repercusión negativa en la legislación ambiental. De hecho, podría tenerse la tentación de fomentar más la competitividad que la protección ambiental. Y eso no puede consentirse en modo alguno.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte es, a todas luces, ineficaz. Las decisiones de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) sólo tienen carácter vinculante previo consentimiento de las partes, es decir, nunca. Después de todo, ¿quién aceptaría ser multado? Además, el único mandato de la Comisión es garantizar que los países respetan sus propias leyes, pero si dichas leyes son ineficaces, ella no puede hacer nada.

Se había propuesto incluir estándares mínimos en materia de protección del medio ambiente, que los países estarían obligados a cumplir. Por desgracia, la propuesta fue rechazada.

Derecho laboral: La carrera de la competitividad ejerce aún más presión en las condiciones laborales, lo cual explica en parte el aumento de la distancia entre ricos y pobres. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte se considera todavía más ineficaz que el acuerdo de medio ambiente. Una vez más, no existe ningún estándar mínimo a escala continental.

Sin embargo, los tres países norteamericanos se pusieron de acuerdo, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, para reconocer determinados derechos básicos, como, por ejemplo, la prohibición del trabajo infantil y el derecho de asociación y de negociación colectiva. Sin embargo, en cualquier caso, nada les obliga a respetar dichos convenios.

El Bloque propuso incluir estos convenios fundamentales en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, lo cual les habría dotado de un carácter ejecutorio. Una vez más, nuestra propuesta cayó en saco roto.

Fondo de desarrollo social y estructural: Respecto al fondo de desarrollo social y estructural, el Comité solicitó un estudio más minucioso, pero no adoptó formalmente el principio. Lo que pudo ser el envío de un importante mensaje al Gobierno se convirtió en una oportunidad perdida. El mandato dado al Gobierno carece de la amplitud necesaria para ejercer una presión real.

En Quebec, como en Canadá, hay víctimas del libre comercio. Durante las audiencias, el Profesor Mario Polèse, del Instituto Nacional de Investigación Científica (INRS), demostró, con datos que respaldan su tesis, que en Quebec los grandes centros se beneficiaron del libre comercio, mientras que las regiones periféricas se vieron perjudicadas. La distancia entre ricos y pobres crece sin cesar. Como dijeron muchos testigos, Canadá nunca ha tratado de adaptar su red de seguridad social a esta realidad. Todo lo contrario, la política del Gobierno no ha hecho más que acentuar la tendencia con los recortes del seguro de empleo y de los pagos de las transferencias a las provincias, que siguen siendo las encargadas de mantener vivos los programas sociales.

Sectores afectados: El libre comercio ha propinado un gran impulso a determinados sectores de nuestra economía, en especial los relacionados con las nuevas tecnologías. Sin embargo, otros sectores se han visto perjudicados. El precio de las materias primas ha bajado, en detrimento de las regiones mineras. Las industrias de bajo valor añadido, como la industria de la confección de Montreal, tienen dificultades para competir con países más pobres. ¿Dónde están las medidas de ayuda para los trabajadores perjudicados por dicha situación?

Madera blanda de construcción: Somos perfectamente conscientes del esfuerzo realizado para denunciar la situación que vive actualmente el sector de la madera blanda de construcción en Quebec y Canadá. Sin embargo, habida cuenta de los debates celebrados por el Comité en Washington, lamentamos la falta de fuerza que caracteriza el informe al respecto.

Desde hace más de nueve meses, el Bloque Quebequés viene solicitando al Gobierno federal que implemente medidas para ayudar a las empresas a superar la crisis de la madera blanda de construcción, generada por la imposición por parte de Estados Unidos de una cuota antidumping y compensatoria del 27,22 %. Con el tiempo, estas sanciones podrían resultar fatales para ciertas empresas que ya no sean capaces de absorber las pérdidas. El objetivo de Estados Unidos en este caso es claramente ganar tiempo para agotar nuestro sector forestal y, finalmente, adquirir nuestras empresas a precio de saldo. Una victoria ante la OMC no serviría de nada si ya no quedan más empresas en el sector de la madera blanda de construcción.

El Bloque Quebequés propuso una serie de medidas para ayudar a las empresas y a los trabajadores afectados por la crisis, como un incremento de las primas del seguro de empleo así como de su duración, la creación de un programa específico para trabajadores mayores y la instauración de un régimen especial para los trabajadores estacionales que les facilite el acceso al seguro de empleo. Para las empresas, reclamamos un programa de garantías de préstamo, así como incentivos para los sectores de segunda y tercera transformación, y para fomentar la demanda interna. En caso de que no se adopten dichas medidas y dada la reticencia a actuar mostrada por el Gobierno, es posible que muchos trabajadores y empresas no logren superar la crisis.

Marco institucional del TLCAN: En otro orden de cosas, debe admitirse que el marco institucional del TLCAN es, en su conjunto, inadecuado. El proceso de solución de controversias no es ni transparente ni abierto. Hemos propuesto soluciones que van desde la publicación de documentos relativos a las causas ante los tribunales arbitrales hasta la autorización a las provincias u ONG para realizar presentaciones ante ellos. El Comité también rechazó esta propuesta.

Conservación de nuestra independencia respecto a Estados Unidos: Por último, el Bloque expresó su preocupación acerca del deseo de Canadá de mantener políticas distintas de las de Estados Unidos en diversos ámbitos, como inmigración, política exterior y defensa, entre otros. El Comité incluyó un párrafo para expresar esta preocupación pero nunca hizo la declaración de principios firme que esperábamos.

Defensa: El Comité propone incrementar sustancialmente el presupuesto en materia de defensa. Actualmente se está reevaluando la política de defensa y lo mismo se hará con la política exterior el próximo año. Las necesidades del ejército canadiense pueden ser radicalmente diferentes según si Canadá decide intensificar su cooperación militar con los aliados de la OTAN o concentrarse en su papel de mantenimiento de la paz dentro de las Naciones Unidas. El Bloque Quebequés considera que sería preferible que

el Gobierno esperara hasta que se adopte la nueva política exterior, lo cual nos permitiría valorar las necesidades militares antes de incrementar notablemente los presupuestos.

Es cierto que nuestros militares están agotados. Es posible que algunos de nuestros equipos hayan quedado obsoletos y sea necesario un aumento; sin embargo, solicitar un aumento sustancial del presupuesto antes de decidir qué se hará con él parece una imprudencia. Por ello, no podemos respaldar esta cuestión.

Conclusión

Ocho años después de la entrada en vigor del TLCAN, había llegado el momento de hacer balance. Quebec, en conjunto, se ha beneficiado del tratado. Las diferencias entre Quebec y Ontario, en términos de ingresos o desempleo, por ejemplo, nunca han sido tan pequeñas.

Sin embargo, el TLCAN no sólo ha comportado beneficios. La riqueza que ha generado está distribuida de una forma muy desigual. Algunas regiones se están empobreciendo y aumenta la exclusión. Por sí solo, el libre comercio no puede resolver todos los problemas. Debe estar acompañado por otras medidas que impidan el crecimiento continuo de las desigualdades. Además, están aflorando las primeras inquietudes acerca del poder del Estado y es necesaria una respuesta.

El Comité ha hecho notar dichas discrepancias en su informe y ha expresado su preocupación al respecto. Sin embargo, en el Bloque Quebequés, consideramos que no ha dado el paso siguiente que le habría llevado a proponer medidas específicas para solucionar las discrepancias. Lo lamentamos.

En el marco de la nueva ronda de negociaciones de la OMC y del estudio de la expansión del libre comercio a las tres Américas, la experiencia adquirida en el TLCAN es inestimable. El Comité debería haber establecido unos principios sólidos y claros para guiar las acciones del Gobierno en dichas negociaciones e impedir así que se cometan los mismos errores que en el caso del TLCAN. Lamentamos que ello no quede plasmado con suficiente claridad en su informe.

Opinión discrepante
Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional
Informe: Promover las relaciones de Canadá con Estados Unidos y México

Svend J. Robinson, diputado

El Nuevo Partido Democrático discrepa del contenido de este informe. Lejos de profundizar la integración entre Canadá y Estados Unidos, los neodemócratas creen que debemos reafirmar nuestra soberanía y nuestra independencia. Si no deseamos perder nuestro país, debemos resistir con determinación una mayor dominación económica, militar o social de Canadá por Estados Unidos, y mejorar nuestra capacidad para proteger plenamente nuestra soberanía y para hacer que se oiga y respete nuestra voz independiente en el ámbito internacional. La historia de la amistad entre los estadounidenses y los canadienses se remonta muy atrás en el tiempo. Nuestra discrepancia no es con el pueblo estadounidense, sino con las políticas de su gobierno. Creemos que Canadá debe abordar con mucha prudencia el avance de sus relaciones con nuestros vecinos norteamericanos, teniendo en cuenta en particular la experiencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y del TLCAN, y la disminución del control democrático sobre nuestra soberanía a la que han dado lugar estos acuerdos. Además, es imperativo que Canadá reconozca los riesgos asociados con un estrechamiento de los vínculos con Estados Unidos, la potencia hegemónica mundial en el plano económico y militar, así como en el de la influencia cultural. A fin de mantener su identidad, sus valores, sus instituciones y su voz independiente en los asuntos mundiales, Canadá debe actuar con mucha reserva al elegir las formas de asociarse con sus vecinos del continente.

Mis colegas neodemócratas y yo mismo reconocemos y valoramos la dedicación y los esfuerzos que mis colegas y miembros del Comité han consagrado a las numerosas audiencias celebradas con una gran variedad de testigos importantes sobre la cuestión de la integración y de la seguridad en América del Norte. No obstante, no podemos adherirnos al informe final del Comité en varios puntos esenciales. En ciertos casos estamos en desacuerdo con las conclusiones de la mayoría; en otros, consideramos que en las conclusiones del informe no se reflejan adecuadamente los testimonios escuchados por el Comité. Al igual que mis colegas, deseo mostrar mi gratitud a todos los testigos que han comparecido ante nosotros. Sus testimonios fueron sumamente valiosos por su profundidad y su perspicacia.

El NPD cree firmemente que no debe seguirse adelante con una mayor integración de los países de América del Norte basada en acuerdos de libre comercio y en la primacía de la "competitividad", porque eso ha reducido enormemente la soberanía de Canadá en varias cuestiones estratégicas y ha debilitado el poder democrático de los canadienses para determinar su futuro. En virtud del TLCAN, Canadá ha expuesto muchas de sus instituciones más preciadas a la mercantilización y la privatización. A fin de fomentar sus vínculos económicos con Estados Unidos, Canadá se ha visto forzado a adherirse cada vez más a las posiciones políticas estadounidenses, tanto en el ámbito

interno como en el de las relaciones internacionales. El Nuevo Partido Democrático desea invertir este proceso antes de que Canadá pierda su independencia.

En este informe, el Comité ha respondido tímidamente a algunas de estas preocupaciones, pero no ha llegado bastante lejos. A continuación se mencionan las áreas clave en las que, en nuestra opinión, debe modificarse o reforzarse el informe mayoritario:

1. El informe recomienda aumentar la integración económica de Canadá con nuestros vecinos de América del Norte mediante una ampliación del TLCAN. Los neodemócratas reclaman que el TLCAN sea renegociado a fondo (si esto no se hace, la abrogación es la única salida) a fin de tomar en consideración los muchos efectos perjudiciales que ha tenido en los tres países miembros. En particular, el TLCAN ha tenido graves consecuencias para la democracia y la soberanía en Canadá y ha propiciado una tendencia creciente a la consolidación del poder de las grandes empresas, en detrimento de los representantes elegidos democráticamente en todos los niveles de gobierno. El mejor ejemplo de esto es el Capítulo XI del TLCAN. Hemos visto cómo los gobiernos nacionales se han visto forzados a autorizar a empresas extranjeras a vender materiales nocivos y tóxicos, o a perjudicar el medio ambiente, por ejemplo en los casos de Metalclad, Methanex y MMT. En conjunto, se ha mostrado que el TLCAN ha tenido repercusiones negativas en el medio ambiente, tal como se ha documentado recientemente en un informe de la Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN. Debemos hacer todo lo posible para luchar contra la decisión de Estados Unidos de aprobar un proyecto de explotación petrolífera en el Refugio Nacional de Fauna Silvestre del Ártico, una región ecológicamente vulnerable. El informe recomienda que el Gobierno mantenga debates con Estados Unidos y México acerca del fortalecimiento y la mejora del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Creemos que estos dos acuerdos paralelos deberían estar incluidos en el propio TLCAN, y que debería otorgárseles poderes auténticos para asegurar que el medio ambiente y los derechos humanos no estén sometidos a la primacía del comercio a cualquier precio. Asimismo, hemos constatado de qué forma servicios públicos indispensables como los prestados por Correos de Canadá se han visto amenazados por competidores extranjeros, como lo demuestra la actual reclamación de UPS en virtud del TLCAN. La educación pública en Canadá también está en peligro con el TLCAN. Por otro lado, tememos verdaderamente que la soberanía de Canadá en materia de energía y nuestra capacidad para evitar las exportaciones de agua a granel se vean comprometidas por el TLCAN. Nuestra capacidad de ampliar programas sociales como el régimen de seguro de enfermedad a campos como la atención domiciliaria, la asistencia dental o un régimen nacional de seguro de medicamentos está limitada por los intereses de los inversores extranjeros en el marco del TLCAN. El Gobierno de Canadá se expone a que se interpongan recursos en su contra en virtud del TLCAN si trata de proteger la salud de los

canadienses restringiendo la publicidad sobre el tabaco o impidiendo la utilización de términos como "ligero", "light" o "suave" en los paquetes de cigarrillos. Además, nuestra soberanía cultural está sujeta a demandas en virtud del Capítulo XI del TLCAN, lo que aumenta las posibilidades de que Canadá no pueda proteger su industria cultural de la competencia directa ejercida por la de nuestro imponente vecino del sur. Si Canadá no puede negociar la eliminación del Capítulo XI del TLCAN y encontrar soluciones eficaces a estos problemas y a otros que se hayan identificado, entonces el Gobierno debería comunicar su intención de abrogar y reemplazar el acuerdo en su totalidad.

2. El informe también recomienda que el Gobierno considere el establecimiento de una unión aduanera de América del Norte. El NPD discrepa de esta recomendación. Creemos que el comercio transfronterizo puede efectuarse eficazmente sin esta medida, que incidiría en la soberanía de Canadá sobre sus fronteras. El informe no reconoce que Estados Unidos ha participado de mala gana en el libre comercio, ya se trate del TLCAN o de la OMC, y de hecho, ha mostrado desprecio por el concepto mismo de libre comercio en áreas como los subsidios agrícolas, el acero y la madera blanda de construcción. El dumping de productos agrícolas altamente subvencionados practicado por Estados Unidos en México ha llevado a los agricultores mexicanos a abandonar sus tierras. Es más, Estados Unidos lanza un nuevo ataque contra la soberanía canadiense desafiando la legitimidad de la Junta Canadiense del Trigo ante la OMC. En efecto, todas las políticas canadienses en materia de gestión de suministros agrícolas se ven amenazadas por la OMC. Canadá debería actuar con mayor agresividad en la búsqueda de recursos en virtud de acuerdos comerciales como el TLCAN y de instituciones como la OMC. Los antecedentes de los estadounidenses muestran claramente que sólo están interesados en facilitar el comercio transfronterizo cuando pueden obtener beneficios, y teniendo en cuenta este enfoque aleatorio y selectivo al abordar los acuerdos internacionales, sería insensato que Canadá buscara una mayor integración de sus mercados con los de su vecino del sur.

3. El informe no tiene en cuenta los efectos destructivos de los crecientes intereses extranjeros en la economía canadiense. El NPD se une a otros canadienses preocupados, entre los que se incluye Mel Hurting, que piden el restablecimiento de las medidas de preselección rigurosas que se aplicarían a todas las inversiones extranjeras, a fin de asegurar que respondan a los intereses canadienses.

4. El informe hace caso omiso del desprecio con el que los estadounidenses consideran la soberanía de las fronteras y la legislación canadienses. Recientemente, en el caso Licht, se descubrió que la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) había actuado ilegalmente cuando uno de sus agentes entró en Canadá, en contravención de las reglas de inmigración, para llevar a cabo una actividad ilegal sin conocimiento ni consentimiento de la Real Policía

Montada de Canadá, y sabiendo que ésta había retirado su consentimiento a participar de cualquier modo en su operación de venta por un agente infiltrado. Por consiguiente, la Corte Suprema de Colombia Británica rechazó la solicitud de la DEA de extraditar al Sr. Licht a Estados Unidos. El Gobierno de Canadá debe denunciar esta conducta vergonzosa. Además, Canadá debe reiterar su llamamiento al Gobierno de Estados Unidos para liberar a Leonard Peltier, que fue enviado a Estados Unidos tras abusar ese país del proceso de extradición canadiense.

5. El informe no menciona la necesidad de divulgar públicamente todas las ventas de material militar a Estados Unidos. Los fabricantes canadienses no deben tener permiso para suministrar al ejército estadounidense tecnología canadiense al amparo del secreto. El ejemplo reciente de los helicópteros canadienses utilizados por los estadounidenses en el marco de su Plan Colombia, que Canadá debería rechazar, ilustra bien este problema.

6. El informe no recomienda al Gobierno que exprese su inquietud con respecto al unilateralismo creciente de Estados Unidos en el ámbito internacional. Actualmente, Estados Unidos amenaza con atacar Irak de forma unilateral si llega a la conclusión de que este país ha infringido la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de la ONU. Asimismo, hemos podido observar recientemente que los estadounidenses anunciaban su rechazo o retirada del Protocolo de Kyoto, el tratado sobre minas terrestres, el Tratado ABM, las medidas de inspección de las armas biológicas y la acción de la Corte Penal Internacional (CPI). Este último ejemplo es particularmente odioso porque sugiere que los estadounidenses deberían estar por encima del derecho internacional. Canadá debe rechazar enérgicamente cualquier petición de los estadounidenses de sustraerse de forma bilateral a la autoridad judicial de la CPI. Además, Canadá debe denunciar los intentos estadounidenses de aplicar su inútil embargo a Cuba en el territorio de Canadá, como han hecho recientemente en el caso del ciudadano canadiense James Sabzali, condenado en Estados Unidos en parte por haber hecho negocios con Cuba cuando se encontraba en Canadá.

7. El informe recomienda que el Gobierno no tome ninguna decisión en este momento en cuanto a una posible participación o apoyo al sistema estadounidense de defensa antimisiles (NMD). El NPD se opone totalmente a esta recomendación y observa con inquietud que Canadá ya ha dado tácitamente su apoyo al sistema de defensa antimisiles, proporcionando financiamiento a una empresa canadiense, CAE Inc., que ha sido contratada para trabajar en el sistema. Los responsables del Pentágono han admitido que tienen la intención de ejercer presión en los gobiernos extranjeros para que apoyen el sistema de defensa antimisiles, dando participación a sus empresas en la concretización del proyecto. Esperan que los gobiernos reticentes serán convencidos por la presión ejercida por las empresas del país, ansiosas por beneficiarse de los contratos estadounidenses. El NPD insta al Gobierno a negarse a participar en el sistema NMD o contribuir al

mismo de otro modo, y a dejar de financiar las empresas canadienses que tienen la intención de obtener contratos para el sistema nacional de defensa antimisiles. Además, instamos al Gobierno a oponerse a cualquier iniciativa que llevase a la militarización del espacio, a firmar el tratado sobre la preservación del espacio y a convocar una conferencia urgente sobre este tratado.

8. Los neodemócratas exigen un examen público completo de las políticas exteriores y en materia de defensa y seguridad de Canadá. El último examen de este tipo tuvo lugar en 1994, hace casi diez años, en un entorno muy diferente. Los neodemócratas apoyan totalmente el derecho de los hombres y mujeres que sirven en las Fuerzas Armadas de Canadá de ser tratados con dignidad y respeto, reconociendo el hecho de que están dispuestos a poner su vida en peligro por nuestro país. Este hecho debe reflejarse en el régimen de remuneración y prestaciones que se les ofrece, así como en las instalaciones de vivienda, el apoyo a las familias de militares y la protección de los empleos de los reservistas. Asimismo, el personal militar debe estar bien equipado para desempeñar las tareas que se le asignen, incluyendo el mantenimiento de la paz, la vigilancia de costas, la búsqueda y salvamento, y las misiones internacionales humanitarias o militares llevadas a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de conformidad con el derecho internacional. El equipo peligroso u obsoleto, como los helicópteros Sea Kings, debe ser reemplazado lo antes posible. Además de estas necesidades inmediatas, será sólo después de realizar un examen exhaustivo de nuestras políticas exteriores y de defensa cuando estaremos en condiciones de apoyar cualquier aumento del presupuesto militar y lograr los objetivos determinados por dicho examen y apoyados por los neodemócratas. Este examen debe abordar también ciertas preocupaciones graves que han surgido con respecto al derroche de los recursos por los militares. Por último, Canadá debe resistir enérgicamente a las presiones ejercidas por Estados Unidos, y en particular por el Embajador de Estados Unidos en Canadá Paul Celluci, para que nuestro país aumente sus gastos en materia de defensa. Se trata de una injerencia totalmente inaceptable en el proceso canadiense de toma de decisiones y un intento apenas velado de reforzar la industria de defensa de Estados Unidos.

9. El informe debería instar al Gobierno a considerar, en su examen público de las políticas canadienses en materia de asuntos exteriores y defensa, el hecho de que la seguridad y la defensa no dependen únicamente de la destreza militar, sino también de las contribuciones al avance de los derechos humanos y la lucha contra la degradación del medio ambiente y contra la pobreza mundial. Durante el último decenio, la ayuda pública de Canadá al desarrollo ha disminuido a 0,25 % del PIB, lo cual es bochornoso, y hemos descendido al puesto 17° de los donantes de ayuda exterior, según la clasificación de la OCDE. Si bien el NPD reconoce las medidas concretas tomadas recientemente por el Gobierno cuando anunció que iba a duplicar el valor de la ayuda pública al desarrollo de aquí a 2010, Canadá debe renovar

inmediatamente su compromiso de lograr que el 0,7 % del PIB, objetivo fijado por las Naciones Unidas, sea destinado a la ayuda al desarrollo internacional.

10. El informe debería solicitar la retirada de Canadá de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), dos organismos que carecen cada vez más de sentido después de la caída de la URSS. La OTAN es con demasiada frecuencia un simple instrumento de la política de defensa de Estados Unidos, como se ha podido observar recientemente en Praga, cuando el Presidente Bush acaparó el orden del día de la reunión de la OTAN e intentó convencer a los miembros de que apoyaran su ataque unilateral contra Irak. Los países miembros de la OTAN se resistieron en su mayoría a las presiones estadounidenses y reafirmaron su compromiso con la adopción de un enfoque multilateral bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Nuestras políticas en materia de asuntos exteriores y de defensa se ven coartadas por nuestra participación en estas organizaciones. Canadá debería más bien trabajar dentro del marco de una Organización de las Naciones Unidas reforzada y de organismos multilaterales como la OSCE. Dado el apoyo de la administración y del Gobierno estadounidenses a los ataques unilaterales preventivos, como se expone en su Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002, Canadá debería desvincularse de cualquier integración de su política de defensa con la de los estadounidenses. El informe se abstiene de recomendar al Gobierno que rechace los llamamientos a la interoperabilidad de las fuerzas armadas canadienses y estadounidenses. Estos arreglos sirven sólo para transformar a Canadá en un socio minoritario de la política exterior de Estados Unidos. Canadá no debería servir bajo el mando estadounidense en Afganistán, ni en ninguna otra parte, excepto bajo los auspicios de un mandato de las Naciones Unidas y de conformidad con el derecho internacional. En Afganistán, bajo el mando estadounidense, las Fuerzas Armadas de Canadá entregaron prisioneros a los estadounidenses, a sabiendas de que serían privados de sus derechos como prisioneros de guerra en virtud de las convenciones de Ginebra (incluido el derecho de ser escuchado ante un tribunal encargado de determinar su condición), convenciones que Canadá ha ratificado y que están consagradas en el derecho interno canadiense. Actualmente, un ciudadano canadiense de 16 años, llamado Omar Khadr, está detenido indefinidamente en la base naval estadounidense de la Bahía de Guantánamo, en Cuba, después de haber sido capturado en Afganistán y haber sido calificado de "combatiente enemigo" por las fuerzas armadas de Estados Unidos. Los estadounidenses han negado al Sr. Khadr el acceso a servicios consulares canadienses; podría ser condenado a pena de muerte y está encarcelado con adultos, lo que contraviene directamente las convenciones de Ginebra. En cuestiones como la del llamamiento internacional para prohibir la utilización de minas terrestres y la del desarme nuclear, Canadá compromete su postura integrando sus fuerzas a las de los estadounidenses. De hecho, la OTAN mantiene la peligrosa política de permitir el "primer uso" de armas nucleares. La reciente adopción por la OTAN de una doctrina llamada "de intervención fuera del

territorio", que amplía su función mucho más allá de su mandato original, es motivo de preocupación adicional. Está claro que actualmente Estados Unidos se considera a sí mismo como una superpotencia imperial y se ha reservado el derecho a lanzar ataques preventivos, incluidos mediante armas nucleares, en flagrante violación de la Carta de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta esta descarada indiferencia hacia el derecho internacional, es más importante que nunca que Canadá proteja su independencia frente a estas políticas peligrosas.

11. El informe recomienda que el Gobierno examine las implicaciones del establecimiento de un perímetro de seguridad alrededor de América del Norte. El NPD se opone a esta idea porque implicaría una seria disminución de la soberanía canadiense sobre sus fronteras y su política de inmigración. Debemos oponernos también a las disposiciones relativas a los países terceros seguros. La iniciativa para establecer un perímetro de seguridad común es fruto en parte de la ralentización de la circulación transfronteriza. Este problema puede solucionarse fácilmente por medio del presente programa de infraestructura fronteriza y la implementación de un programa adecuado de dotación de personal por parte de los estadounidenses en su frontera. Si el Gobierno federal no aborda la cuestión de la dotación deficiente de personal por parte de los estadounidenses en los puestos fronterizos, los problemas seguirán existiendo, sean cuales sean las demás medidas que se tomen. El informe no reconoce la flagrante falta de respeto hacia la ciudadanía canadiense demostrada por el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) de Estados Unidos, así como por sus fuerzas de seguridad durante los últimos meses. La detención arbitraria de canadienses en Estados Unidos, como Michel Jalbert, Maher Arar, Jaoudat Abou-Azza y Mohammad Mansour Jabarah, demuestra hasta qué punto los estadounidenses hacen caso omiso de sus compromisos adquiridos en virtud del derecho internacional, por no hablar de su consideración hacia sus vecinos. En el caso del Sr. Arar, fue deportado a Siria, a pesar del hecho de que estaba viajando en Estados Unidos con su pasaporte canadiense. En el caso del Sr. Abou-Azza, fue torturado mientras se encontraba en prisión en Massachussets, antes de ser deportado a Canadá, donde sigue siendo vigilado y acosado por el FBI. En el caso del Sr. Jabarah, los estadounidenses comunicaron a Canadá a principios de este año su detención, pero no revelaron su ubicación y el nombre de su representante jurídico designado, ni le permitieron tener acceso a los servicios consulares hasta hace poco. Además, la decisión reciente de tomar medidas oficiales para utilizar perfiles raciales con los ciudadanos canadienses y residentes permanentes de Canadá en los puntos de entrada a Estados Unidos, denota una flagrante falta de respeto por las políticas canadienses de seguridad y podría constituir un intento de intimidar a Canadá para que adopte la política estadounidense en materia de inmigración. El autor canadiense Rohinton Mistry se vio forzado a anular su gira de promoción en Estados Unidos porque no podía soportar la humillación a la que era sometido en los puntos de entrada a Estados Unidos cada vez que entraba al país. Otros muchos canadienses han sido objeto de

un trato absolutamente inaceptable al tratar de entrar en Estados Unidos, simplemente debido a su origen étnico. Cuando una mujer canadiense de origen iraní pasó la aduana de Estados Unidos en el aeropuerto de Vancouver, se la llevaron para tomarle las huellas digitales y fotografías. Indignada por ser tratada como una delincuente, declaró que anulaba su viaje y pidió que la dejasen salir. El agente del INS le denegó el permiso para salir, declarando que se consideraba que estaba ya en territorio estadounidense, y le dijo que debía someterse al proceso humillante del registro, independientemente de que tomara o no el vuelo a Estados Unidos. Canadá debe hacer mucho más para poner fin a esta política de Estados Unidos de señalar de forma discriminatoria a los musulmanes y los canadienses de origen árabe.

12. Los neodemócratas apoyan las recomendaciones del informe sobre las medidas que apuntan al fortalecimiento de los vínculos de Canadá con México, en particular en las áreas de intercambios parlamentarios y programas de intercambio para la juventud.

Éstos son los aspectos principales del informe que, en nuestra opinión, deberían mejorarse.

ACTAS

Jueves, 5 de diciembre de 2002

(*Sesión n° 15*)

El Comité Permanente de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional se reunió hoy a puerta cerrada, a las 9.20 h., en la sala 701 del edificio La Promenade, bajo la presidencia de Bernard Patry (Presidente).

Miembros del Comité presentes: Aileen Carroll, John Duncan, John Harvard, Marlene Jennings, Francine Lalonde, Hon. Diane Marleau, Pat O'Brien, Bernard Patry.

Miembros suplentes presentes: David Price por Mark Eyking, Jason Kenney por Deepak Obhrai.

También presentes: *De la Dirección de Investigación Parlamentaria de la Biblioteca del Parlamento*: Peter Berg, James Lee, Gerald Schmitz, Jay Sinha, investigadores.

De conformidad con el apartado 2) del artículo 108 del Reglamento, el Comité reanudó su estudio de la integración de América del Norte y el papel de Canadá frente a los nuevos desafíos que plantea la seguridad (*véanse las Actas del 28 de octubre de 2002, Sesión n° 2*).

El Comité reanudó el examen del proyecto de informe.

Se decidió,

— Que el Comité adopte el proyecto de informe, *Socios en América del Norte: Promover las relaciones de Canadá con Estados Unidos y México*, en su versión modificada, como informe del Comité a la Cámara;

— Que, de conformidad con el artículo 109 del Reglamento, el Comité solicite al Gobierno que presente una respuesta global a este informe;

— Que el Presidente sea autorizado para realizar los cambios de forma que se consideren necesarios, sin alterar el fondo del informe;

— Que, de conformidad con el presupuesto adoptado el 20 de noviembre de 2002, modificado por el Comité de Enlace el 26 de noviembre de 2002, se imprima un máximo de 3.500 ejemplares en inglés, 1.000 ejemplares en francés y 500 ejemplares en español con una cubierta especial;

— Que, de conformidad con el apartado 1)a) del artículo 108 del Reglamento, el Comité autorice la impresión de las opiniones discrepantes o complementarias breves como anexos a este informe, inmediatamente después de su firma por el Presidente, y que dichas opiniones se envíen al Secretario del Comité por correo electrónico, en los dos idiomas oficiales, a más tardar el viernes 6 de diciembre de 2002 a las 16.00 h.;

— Que el Presidente, o una persona nombrada por él, sea autorizado para presentar el informe ante la Cámara;

— Que el Secretario organice una conferencia de prensa el día de la presentación del informe, la cual se celebrará después de que dicho informe haya sido presentado.

El Comité deliberó sobre sus asuntos futuros.

Se decidió, — Que un texto preparado por Charles-Philippe David para su comparecencia ante el Comité, relativo al examen por el Comité de la situación en Irak, se anexe a los testimonios de la sesión del 4 de diciembre de 2002 (Anexo 1).

A las 10.18 h., el Comité levantó la sesión hasta la nueva convocatoria de la presidencia.

Stephen Knowles
Secretario del Comité